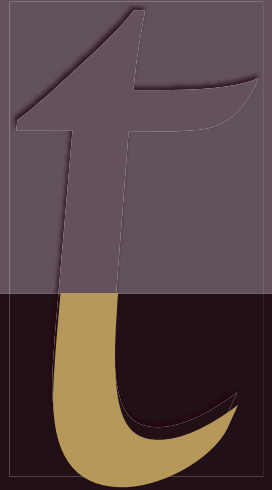


Tegenhouden troef



Tegenhouden troef

Herinnering aan Holland

Denkend aan Holland zie ik breede rivieren
traag door oneindig laagland gaan,
rijen ondenkbaar ijle populieren
als hoge pluimen aan den einder staan;
en in de geweldige ruimte verzonken



de boerderijen verspreid door het land,
boomgroepen, dorpen, geknotte torens,
kerken en olmen in een grootsch verband.
de lucht hangt er laag en de zon wordt er langzaam
in grijze veelkleurige dampen gesmoord,
en in alle gewesten wordt de stem van het water
met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord.

H. Marsman

Tegenhouden troef

*Een nadere verkenning
van Tegenhouden
als alternatieve strategie
van misdaadbestrijding*

Projectgroep Opsporing-2
Raad van Hoofdcommissarissen
november 2003

De stem van het water

Nederland is wereldberoemd om zijn strijd tegen het water. De bewoners van de Lage Landen hebben zich ontwikkeld tot meesters in het tegenhouden van wateroverlast. Dammen en dijken, sloten en vaarten, sluizen en stuwen, molens en gemalen: de kunstwerken van het polderland moeten voorkomen dat de bewoners slachtoffer worden van overstromingen. Dit onder verantwoordelijkheid van daartoe speciaal in het leven geroepen bestuursorganen: de waterschappen of hoogheemraadschappen. En als er toch rampen plaatsvinden, zijn deze steevast aanleiding tot het treffen van maatregelen. Het besef van de dreiging van het water en de traditie van dijken bouwen en polders aanleggen, weerklinkt in de woorden van de dichter Marsman: ‘.. in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord’.

Dat niet alleen het water, maar ook criminaliteit zich tegen laat houden, is de boodschap die de Projectgroep Opsporing onder voorzitterschap van de Amsterdamse commissaris Van Riessen twee jaar geleden neerlegde in haar *Visiedocument ‘Misdaad laat zich tegenhouden’*. Een titel die zowel de kern van de boodschap weergeeft, als ook een aansporing is om misdaad effectiever te bestrijden. Dit niet alleen langs de klassieke weg van opsporing door de politie en vervolging door justitie, maar nadrukkelijk ook door alternatieve methodieken en door middel van een gezamenlijke aanpak van verschillende betrokkenen.

Ik zou de gedachten van Van Riessen c.s. achteraf zo willen formuleren: ‘Wacht niet tot het water over de dijk de polder instroomt, maar zorg er samen met alle verantwoordelijke partijen voor dat de waterstroom op een beheersbaar peil blijft’. In termen van criminaliteitsbestrijding hebben we veel te lang ons heil gezocht in hozen. Achteraf controle en repressie, als het onheil al is geschied. Bij

andere sectoren zoals de gezondheidszorg en het milieubeleid lijkt er inmiddels, *nét* als bij de bestrijding van het water, sprake van een collectieve verantwoordelijkheid. Veiligheid moet evenals in andere sectoren, *nét* als bij het tegenhouden van het water, een vraagstuk worden van algemeen belang. En dus moet iedereen zich medeverantwoordelijk voelen en gedragen. Tegenhouden van misdaad zou voor alle betrokkenen een tweede natuur moeten zijn.

De ideeën van de Projectgroep Opsporing hebben sinds het verschijnen van het *Visiedocument* veel weerklank gevonden. Zo hebben organisatorische maatregelen geleid tot een versterking van de recherchefunctie. Korpsen proberen het begrip *Tegenhouden* in de praktijk vorm en inhoud te geven. Een landelijke aanpak om het begrip te operationaliseren en te integreren in de politiepraktijk ontbreekt echter nog en het blijkt niet eenvoudig om iedereen 'in de benen' te krijgen. Dat is jammer, want daardoor blijft een effectief middel ter bestrijding van criminaliteit onvoldoende benut. De Projectgroep Opsporing-2 is daarom door de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen gevraagd een vervolg te geven aan het werk van de Projectgroep Opsporing. Deze *Nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding* is wat zij als antwoord heeft geformuleerd. Het was voor mij persoonlijk een eer als voorzitter op te treden en samen met de leden van de Projectgroep Opsporing-2 het gedachtegoed verder te ontwikkelen. *Tegenhouden* is misschien wel *dé* troef. Het wordt tijd dat die kaart wordt uitgespeeld!

Groningen, november 2003

Bernard Welten

Voorzitter Projectgroep Opsporing-2

inhoudsopgave

1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding	9
1.2	Tegenhouden: positionering en operationalisering	9
1.3	Opbouw van de notitie	10
2	Veiligheidszorg en politiezorg	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Wettelijke en maatschappelijke context	13
2.3	Veiligheidszorg en politiezorg	18
3	Kerntaken van de politie	20
3.1	Inleiding	21
3.2	Kerntakendiscussie	22
3.3	De kerntaak opsporing in relatie tot veiligheidszorg	24
4	Misdaadpreventie	28
4.1	Inleiding	29
4.2	Conceptuele modellen van preventie	29
4.3	Preventie in Nederland	32

5	Tegenhouden: aanzet tot operationalisering	34
5.1	<i>Inleiding</i>	35
5.2	<i>Kenmerken van Tegenhouden</i>	35
5.3	<i>Tegenhouden: de stem van het water</i>	38
5.4	<i>Tegenhouden als opdracht aan de politie</i>	40
5.5	<i>Tegenhouden als opdracht aan de samenleving</i>	42
	<i>Tegenhouden door de centrale overheid</i>	43
	<i>Tegenhouden door lagere overheden</i>	45
	<i>Tegenhouden door het bedrijfsleven</i>	46
	<i>Tegenhouden door burgers en bedrijven</i>	47
5.6	<i>De stem van het water</i>	47
6	Voorbeelden van maatregelen in het kader van Tegenhouden	48
6.1	<i>Inleiding</i>	49
6.2	<i>Maatregelen in het kader van Tegenhouden</i>	50
6.3	<i>De stem van het water gehoord</i>	55
7	Tegenhouden: van theorie naar praktijk	56
7.1	<i>Inleiding</i>	57
7.1	<i>Alle aandacht voor Tegenhouden</i>	57
7.2	<i>Doorontwikkelen van het concept Tegenhouden</i>	58
7.3	<i>Verankering in de politieorganisatie</i>	60
7.4	<i>Tot besluit</i>	61
	 Noten	 62
	 Samenstelling projectgroep	 64



Inleiding

Aanleiding

1|1 In november 2001 heeft de Projectgroep Opsporing onder voorzitter schap van commissaris J.C. van Riessen advies uitgebracht aan de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) over de bestrijding en opsporing van criminaliteit. In dit advies onder de titel *Visiedocument 'Misdad laat zich tegenhouden'* heeft de projectgroep 'Tegenhouden' gepresenteerd als een alternatieve strategie bij de bestrijding van misdaad. De RHC heeft de visie van de Projectgroep Van Riessen onderschreven en ziet Tegenhouden als een vernieuwende en uitdagende wijze van bestrijding van criminaliteit.

Tegenhouden: positionering en operationalisering

1|2 Inmiddels kan worden vastgesteld dat de gedachte van Tegenhouden regelmatig opduikt in de omgeving van de politie (bevoegd gezag, departementen, politiek, media¹) en binnen de politieorganisatie zelf. Dit laatste veelal in de vorm van afzonderlijke initiatieven van korpsen. Wat nog ontbreekt, is een landelijke aanpak om Tegenhouden van misdaadbestrijding te operationaliseren en te integreren in de politiepraktijk en in de samenleving. Dit was aanleiding voor de Board Opsporing van de RHC om de Projectgroep Opsporing-2 te vragen een vervolg te geven aan het eerdere project. Deze tekst is het resultaat van de activiteiten van deze groep. Voor de samenstelling van de projectgroep verwijzen we naar bijlage 1.

Behalve een landelijke aanpak, ontbreekt ook de positionering en de afbakening van Tegenhouden binnen het kader van de politiefunctie. Dit is van belang om te kunnen komen tot het operationaliseren en integreren van Tegenhouden binnen en buiten de politieorganisatie, maar ook omdat de politie in de achterliggende jaren door een te ruime taakopvatting te veel de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor een veilige samenleving. Er moet voor worden gewaakt dat dit bij Tegenhouden opnieuw gebeurt. Daarom wordt in deze notitie tevens getracht te komen tot een actuele definiëring van de politiefunctie. In relatie met het operationaliseren van Tegenhouden leidt dat tot verheldering van de verantwoordelijkheden van de politie en van andere actoren in de samenleving. Bij die andere actoren gaat het om de vraag hoe zowel op lokaal als op landelijk als op internationaal niveau het onderwerp door de politie op de beleidsagenda van andere actoren kan worden gezet.

a b c d e f g h

alternatieve strategie van misdaadbestrijding

Opbouw van de notitie

1|3 Het doel van deze notitie is tweeledig. In de eerste plaats is deze bedoeld om de positie van het begrip Tegenhouden binnen de politiefunctie nader te duiden. Daarnaast moet deze notitie bijdragen aan het verhelderen van Tegenhouden als strategie voor de bestrijding van criminaliteit en een solide basis leggen voor het operationaliseren van het begrip en daarmee voor het integreren van Tegenhouden in de samenleving. Om dit te bewerkstelligen gebruiken we het Nederlandse rivierenlandschap als metafoor. Wat zegt ons ‘de stem van het water’ uit het beroemde gedicht van Marsman?

In hoofdstuk 2 besteden we aandacht aan de context waarbinnen Tegenhouden vorm en inhoud krijgt. Hoofdstuk 3 gaat over de kerntaken van de politie in relatie tot andere partijen. In hoofdstuk 4 besteden we kort aandacht aan enkele modellen voor het beschrijven van preventie-activiteiten. Dit vormt mede de basis voor een nadere omschrijving van het begrip Tegenhouden en een eerste aanzet tot operationalisering van Tegenhouden door voor verschillende actoren aan te geven hoe zij in de uitvoering van hun kerntaken inhoud kunnen geven aan Tegenhouden (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat voorbeelden van Tegenhouden. In hoofdstuk 7 gaan we ten slotte in op wat de organisatorische randvoorwaarden zijn om Tegenhouden in praktijk te brengen.

i i k l m n o o o o o

bedrijfsleven betrekken
~
bij bestrijding aan de bron



Veiligheidszorg en politiezorg

Inleiding

2|1 De zorg voor de interne en externe veiligheid geldt traditioneel als de meest wezenlijke bestaansgrond voor de hedendaagse staat. Problemen van onveiligheid en criminaliteit behoren daarmee tot de primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Dit noemen we *veiligheidszorg*. De politie heeft eveneens een belangrijke functie in de zorg voor de veiligheid. Onder de verantwoordelijkheid van de overheid levert de politie haar specifieke bijdrage aan de zorg voor de (interne) veiligheid. Dit noemen we *politiezorg*.

In dit hoofdstuk gaan we na welke functie de politie vervult in de samenleving, welke ontwikkeling daarin is doorgemaakt en waaraan de politie haar legitimiteit ontleent. Het antwoord op deze vragen bepaalt de context waarbinnen Tegenhouden vorm en inhoud moet krijgen, binnen de politiezorg en binnen de veiligheidszorg in het algemeen. Het begrip rechtsstaat nemen we als het normatief uitgangspunt voor deze context. Want, in een maatschappij waarin de samenstelling van de bevolking meer heterogeen wordt, individualisering toeneemt en waarin culturen, levensovertuigingen en levensstijlen steeds verder uiteenlopen, neemt het belang van de rechtsstaat toe. De waarden van de rechtsstaat en de daaruit voortvloeiende normen en gedragsregels vormen de minimale binding van alle verschillende individuen en groepen aan elkaar².

Wettelijke en maatschappelijke context

2|2 De traditionele opvatting over het wezen van de overheid heeft heden ten dage nog altijd geldigheid. In zijn rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (november 2002) noemt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het verzekeren van de heerschappij van het recht in de samenleving en van de fysieke veiligheid van de burgers de belangrijkste functie van de overheid. Een belangrijke rol daarbij is weggelegd voor de politie. De politie heeft een specifieke opdracht, die in de eerste plaats zijn grondslag vindt in wetgeving.

De kernopdracht aan de politie zoals beschreven in de Politiewet 1993, en daarvoor op dezelfde wijze in die van 1957, is om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp

creatief in het bedenken van oplossingen

aan hen die deze behoeven³. Over wat onder ‘daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde’ precies moet worden verstaan is geen overeenstemming.

Reiss & Bordua⁴ hebben de volgende definitie gegeven van de kernopdracht aan de politie in Westerse samenlevingen:

‘het handhaven van een zodanige set van sociale omstandigheden dat in de samenleving als geheel de verwachting van aantasting van lichaam of goed onder het niveau ligt waarop de burgerij het heft in eigen hand neemt’.

In zijn rapport over de rechtsstaat sluit de WRR aan bij deze definitie. Het handelen van de politie moet zich volgens de WRR richten op het waarborgen van de essentiële elementen van de rechtsstaat, namelijk het verzekeren van de heerschappij van het recht in de samenleving en van de fysieke veiligheid van de burgers. De politie levert daarmee een bijdrage aan de algemene overheidstaak en zij deelt deze taak met andere overheidsorganisaties. Wezenlijk verschil tussen de politie en andere organisaties is dat de politie als enige gemachtigd is om, indien nodig en binnen de kaders van de wet, geweld te gebruiken om conflicten op te lossen of bepaald gedrag af te dwingen binnen de gemeenschap waarin zij is aangesteld.

Uit de definitie van Reiss & Bordua volgt dat als de politie haar functie adequaat vervult, de burger er niet voortdurend op voorbereid hoeft te zijn zichzelf te verdedigen en dat deze ook niet zelf hoeft op te treden tegen een dader, maar erop kan vertrouwen dat de overheid, in casu de politie, deze functie uitoefent. Wanneer de situatie zou ontstaan dat burgers het vertrouwen in de overheid verliezen en niet langer de politie om interventie vragen, maar zelf (vermeende) bedreiging van hun veiligheid proberen weg te nemen door (dreiging met) geweldsaanwending (of wel: eigenrichting) komt uiteindelijk ook het voortbestaan van de politie als overheidsorganisatie in gevaar.

In zijn eerder aangehaalde rapport over de rechtsstaat noemt de WRR vijf voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat, namelijk:

- effectieve rechtshandhaving, vooral in de strafrechtelijke sfeer;
- een adequaat presterende overheid;
- een goed functionerende rechterlijke macht;
- een levendige civil society als draagvlak;
- voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht.

De WRR vertaalt effectievere strafrechtelijke handhaving onder andere in verbetering van de opsporing, waarbij volgens de raad de effectiviteit van het politietoedren nog sterk kan worden verhoogd door interne verbeteringen in de organisatie van het politieapparaat. Ten aanzien van de tweede voorwaarde, een adequaat presterende overheid, wijst de raad op de spanning tussen de verwachte prestaties van de overheid en de mate waarin de overheid gebonden is aan de beperkingen die de rechtsstaat oplegt. Hoewel deze spanning op zich zelf niet nieuw is, krijgt in het huidige tijdsgewricht wel een pregnantere betekenis. De presterende overheid wordt tegenwoordig, net als andere grote organisaties, beoordeeld op effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, snelheid van optreden, klantvriendelijkheid en afwezigheid van bureaucratische overlast. Dat geldt dus ook voor de politie. Maar, in vergelijking met bijvoorbeeld het bedrijfsleven is de politie begrensd in haar mogelijkheden om dit te bereiken.

De politie is namelijk bij haar handelen aan regels gebonden, waarmee de maatschappij beschermd wordt tegen te vergaand handelen door de politie. Dit kan op gespannen voet staan met de maximalisatie van efficiency en/of effectiviteit – bijvoorbeeld, niet alles wat technisch mogelijk is op het gebied van opsporing, is ook als methode toegelaten – maar ook met de verwachtingen in de samenleving. Verder vormt een beperking dat de politie is aangewezen op de financiële middelen die voor de politie worden vrijgemaakt en ten slotte geldt ook dat zij bij de uitvoering van haar taken is onderworpen aan het bevoegd gezag. Wel kan

doortastend in het aanpakken van problemen: dader-, domein-, delictgericht

grotere effectiviteit worden bereikt als bij het bepalen van de prioriteiten in de opsporing leidend is welke interventies de grootste uitstraling hebben naar de samenleving en welke interventies de meeste weerslag hebben op andere delicten.

Een derde voorwaarde die de WRR noemt is voldoende vertrouwen van de bevolking in het recht. Deze voorwaarde is ook voor de politie van directe betekenis. Haar functioneren en voortbestaan wordt in belangrijke mate bepaald door het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. Dat is meer dan het gegeven dat de burgerij het recht niet in eigen hand neemt, zoals in de definitie van Reiss & Bordua tot uitdrukking is gebracht. Dat laatste is te beschouwen als een ondergrens. Voor de politie geldt dat zij een hoge mate van vertrouwen van de burgerij moet verwerven. Waar dit eindigt (de bovengrens) is niet precies aan te geven. Waar bedrijven 'overleven' door maximaliseren van effectiviteit en efficiency uitgedrukt in winstcijfers, 'overleeft' de politie als overheidsorganisatie door maximalisatie van legitimiteit. Legitimiteit is dus een resultante van legaliteit en vertrouwen. Legaliteit in de zin dat de politie vanuit haar binding aan de rechtsstaat handelt binnen het kader van de wet. Vertrouwen duidt op de voorwaarde dat de burgers bij dat handelen tevens het gevoel moeten hebben dat de politie in dat handelen de juiste dingen op de juiste manier doet.

Om het vertrouwen van de burgerij te hebben, moet de politie de juiste dingen op de juiste manier doen. Wat hieronder feitelijk moet worden verstaan, blijkt naar tijd en plaats te verschillen. Maatschappelijke veranderingen beïnvloeden de opvattingen over de functie en de organisatie van de politie. In reactie op het anti-autoritaire denken in de jaren '60 en '70 en de identiteitscrisis⁵ die dat bij de politie teweegbracht, heeft de Nederlandse politie nadrukkelijk gezocht naar maatschappelijke legitimering. Geheel in lijn met het toen sterke geloof in de maakbaarheid van de samenleving, begon de politie het tot haar taak te rekenen om het welzijn van individu en samenleving te bevorderen. Om het vertrouwen van de burgers terug te winnen en daardoor haar taak beter te kunnen uitvoeren, omarmde zij het concept van 'community policing' of – in de hedendaagse

eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven benadrukken

terminologie – gebiedsgebonden politiezorg. Gebiedsgebonden werken binnen de basispolitiezorg verschaft de politie legitimiteit doordat lokale invloed op het veiligheidsbeleid daarmee vorm en inhoud krijgt. Voor de politie is daarnaast van belang dat gebiedsgebonden werken de informatiepositie van de politie faciliteert en daarmee de kwaliteit en de effectiviteit van het politiewerk ten goede komt. Met het gebiedsgebonden werken kreeg de maatschappelijke positie van de politie op regionaal en lokaal niveau gestalte, zoals bepleit in het rapport *Politie in Verandering*⁶.

De vermaatschappelijking van de politie leidde tot een breder pakket van taken. De politie was niet langer alleen de sterke arm van de overheid, maar zij werd ook geacht op lokaal niveau samen te werken met bestuur en burgerij, en tegemoet te komen aan hun wensen. In de gebiedsgebonden politiezorg is hierdoor de nadruk meer komen te liggen op de rol van de politieagent als hulpverlener en als samenwerkingspartner in het lokale veiligheidsbeleid en minder op die van de politieagent als toezichthouder en handhaver van de rechtsorde.

In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw deed het neoliberale vrije-marktdenken opgeld. Door de Nederlandse overheid werd toen fors bezuinigd op de uitgaven in de collectieve sector onder het motto 'minder staat, meer markt'. Kenmerkend was een zakelijke benadering van maatschappelijke problemen door de overheid, in plaats van het geloof in de maakbaarheid van de samenleving vanuit ideologische uitgangspunten. Daarmee gaf de overheid haar normerend vermogen uit handen. Tegelijkertijd deed het uit het bedrijfsleven overgenomen jargon zijn intrede waarbij de politie 'producten' ging leveren aan 'klanten'. Nu de huidige samenleving vraagt om een sterker normhandvend optreden van overheid en politie, lijkt de spanning tussen de verschillende rollen toe te nemen en heerst er, ook binnen de politie, onduidelijkheid. Het hedendaagse marketingjargon draagt bepaald niet bij aan verheldering. Want normhandhaving is geen product, terwijl er geen klant is die vraagt om een bekeuring.

focussen op resultaat

In dezelfde periode (1980-1990) nam de vraag naar politiediensten verder toe als gevolg van de stijgende criminaliteit. De grotere workload van de politie enerzijds en een overheid die geen voorbeeld stelt en bedrijfsmatig werken propageert anderzijds maakte dat de politie werd meegezogen in de trend van beheersbaarheid in plaats van normhandhaving. Niet alleen oefent de politie een veelheid van taken uit, zoals noodhulpverlening, toezicht, ordehandhaving en opsporing, maar de politie is ook onderdeel van een netwerk van organisaties die zijn betrokken bij de veiligheidszorg.

Dit mechanisme werd verder versterkt door de lancering eind jaren '80 van het concept van integrale veiligheid. Een vorm van wat wel *horizontalisering* wordt genoemd⁷. Immers, de terugtrekkende rijksoverheid deelt de zorg voor veiligheid met lagere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven. Dit leidde tot *responsabilisering*⁸ van de samenleving: maatschappelijke organisaties en burgers worden door de terugtrekkende overheid mede verantwoordelijk gehouden voor de veiligheid.

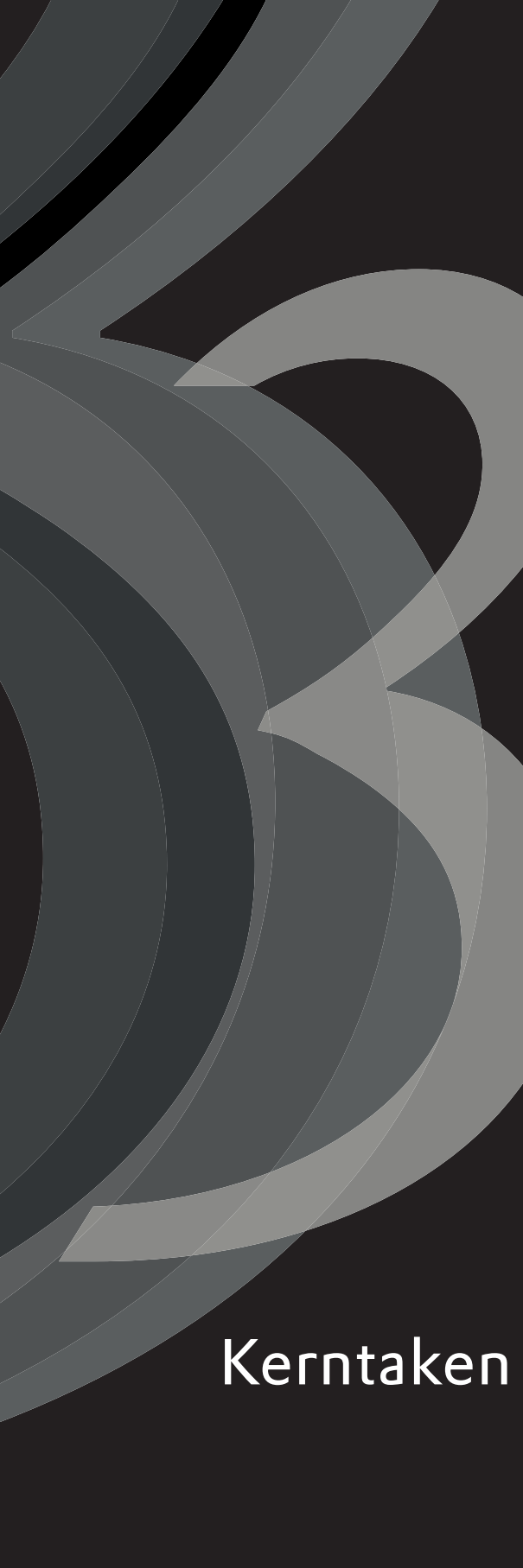
Veiligheidszorg en politiezorg

2|3 Het opgetelde effect van maatschappelijke legitimering van de politie en het concept van integrale veiligheid, is dat de grenzen tussen de algemene overheidstaak, te weten de zorg voor veiligheid, en de specifieke opdracht aan de politie, te weten het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, steeds diffuser zijn geworden. Anders geformuleerd: het onderscheid tussen veiligheidszorg en politiezorg is vervaagd.

Ook de politie is meegegaan in de trend tot responsabilisering met als gevolg dat zij ook op uitvoerend niveau medeverantwoordelijkheid is gaan dragen voor veiligheidszorg, vooral daar waar andere organisaties – om welke reden dan ook – hun verantwoordelijkheid niet nemen. Dit heeft er vervolgens weer toe geleid

dat er onduidelijkheid bestaat zowel bij de politie zelf als bij de burgerij over de functie en de verantwoordelijkheid van de politie en daarmee over de vraag wat al dan niet terechte aanspraken zijn van burgers ten opzichte van de politie⁹. De onvrede over het functioneren van de politie is ten dele te verklaren uit deze onduidelijkheid. De Groningse korpschef Welten heeft op grond hiervan de vraag opgeworpen of de politie, na de *identiteitscrisis* van 1966, de *beheerscrisis* van 1993 (regionalisatie) en de *gezagscrisis* van 1995 (opsporingsmethoden), aan de vooravond staat van een *functiecrisis*¹⁰, waarmee hij de noodzaak voor een heroriëntering op de politiefunctie nog eens onderstreept.

We stellen dus vast dat er behoefte is aan een nieuwe positionering van politiezorg. Daarbij moet duidelijk worden wat de specifieke bijdrage van de politie is aan veiligheidszorg. Het gaat daarbij om de taken van de politie in relatie tot anderen die een bijdrage (kunnen) leveren aan de veiligheidszorg¹¹. In het volgende hoofdstuk besteden we daarom aandacht aan de vraag wat de kerntaken van de politie zijn om te komen tot een herziene positionering en afbakening van de politiefunctie.



Kerntaken van de politie

Inleiding

3|1 Er is een langlopend debat gaande over wat de kerntaken van de Nederlandse politie zijn. De taakomschrijving in artikel 2 van de Politiewet 1993 is beperkt tot hoofdlijnen, zoals de Algemene Rekenkamer onlangs nog eens heeft benadrukt. De invulling van de politietaken met concrete activiteiten wordt behalve aan de Politiewet 1993 ontleend aan velerlei wetgeving. Verder bestaat de laatste jaren de neiging politietaken af te leiden uit bestuurlijke of maatschappelijke doeleinden¹². De politietaken heeft dus in principe een onbegrensd karakter. De open en ruime formulering van het takenpakket van de politie biedt ruimte voor uiteenlopende taakopvattingen, door de tijd en – gegeven het gedecentraliseerde politiebesteding – over regio's. Dit leidt bijvoorbeeld tot een uiteenlopend serviceniveau tussen de regionale korpsen, aldus de Rekenkamer¹³.

Een onvoldoende heldere definiëring van de politietaken biedt ruimte voor onbegrensde aanspraken vanuit de politiek en de burgerij. Dit leidt bijna vanzelfsprekend tot verwachtingen vanuit de omgeving die niet kunnen worden waargemaakt. Deze situatie wordt nog versterkt door de positionering die door de politie zelf is gekozen, zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven. Veel korpsen zien (of zagen) het als hun missie de veiligheid en de leefbaarheid in hun verzorgingsgebied te waarborgen. Het resultaat is dat de politie zich in de praktijk ook bezig houdt met taken die uit oogpunt van veiligheidszorg en maatschappelijke legitimering weliswaar zinvol zijn¹⁴, maar die desalniettemin als oneigenlijke taken van de politie kunnen worden aangemerkt. Er is dus behoefte aan een herijking van de politietaken. Een behoefte die wordt versterkt door de wens om het presteren van de politie te meten en te waarderen.

Kerntakendiscussie

3|2 Om te bepalen wat kerntaken van een organisatie zijn, moet er eerst duidelijkheid zijn over de missie van die organisatie. Het missie statement van een organisatie geeft antwoord op de vragen, wat de organisatie wil zijn en voor wie zij welke rol wil vervullen. De missie verwoordt de maatschappelijke functie van de organisatie en zegt wat deze ten principale is, wat ze wil en waar ze voor gaat en staat. Daarmee vormt de missie de basis voor het beleid voor een langere periode. De missie van de politie moet passen binnen het wettelijke kader

gestuurd door informatie

(de verankering in de moderne rechtsstaat) en het maatschappelijk kader waarbinnen de politie opereert, zoals hiervoor geschetst aan de hand van enkele maatschappelijke ontwikkelingen. De missie van de politie omschrijven wij als volgt:

De politie is een organisatie die alert en professioneel ingrijpt bij (dreigende) strafbare feiten, ordeverstoringen, overlast en noodsituaties. Zij doet dit door een integrale werkwijze die gebaseerd is op nabijheid, beschikbaarheid en voorspelbaarheid. Met deze werkwijze ondersteunt zij tevens het eigen vermogen van burgers en samenleving om veiligheidsproblemen in de eigen leefomgeving te voorkomen en beheersbaar te houden. Daarmee bevordert de politie het vertrouwen in de rechtsstaat en het gevoel van mensen dat zij leven in een maatschappij die naar rechtvaardigheid streeft en waarin het normaal is zich aan de regels te houden.

In het kader van het Beleidsplan Nederlandse Politie 1998-2002 (BNP) is getracht om door een nieuwe kerntakendiscussie¹⁵ te komen tot grotere duidelijkheid ten aanzien van de vraag wat de politie wel en wat deze niet zou moeten doen. Een conclusie uit deze discussie is dat het lastig is te omschrijven wat de politie in concreto moet doen. Een vruchtbaarder werkwijze lijkt om die activiteiten te definiëren die de politie in ieder geval niet (meer) moet doen. Dit betreft bijvoorbeeld het beperken van de algemene hulpverleningstaak van de politie tot een noodhulptaak en het overhevelen van taken op het gebied van de vreemdelingenadministratie van de politie naar de IND¹⁶. Op een wat hoger abstractieniveau is het minder lastig om te benoemen wat kerntaken van de politie zijn. Uit de taakomschrijving op hoofdlijnen zoals opgenomen in de Politiewet 1993, laten zich drie kerntaken afleiden. Dit zijn:

- ≧ Handhaving van de openbare orde;
- ≧ Opsporing van strafbare feiten;
- ≧ Noodhulpverlening.

De drie bovengenoemde kerntaken hangen vooral samen met de functie van de politie als uitvoeringsorganisatie van de overheid of, met andere woorden, de

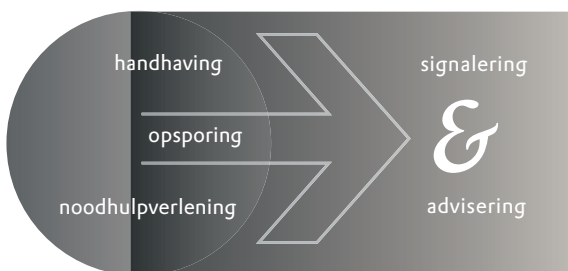
helderheid in ~ verantwoordelijkheden

politie als zwaarmacht. Voor deze drie taken geldt het ‘in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag’ en ‘in overeenstemming met de geldende rechtsregels’ van artikel 2 van de Politiewet 1993. Het betreft de taken van de politie die samenhangen met de algemene opsporingsbevoegdheid van politiemedewerkers en met de mogelijkheid geweldsmiddelen in te zetten. Het betreft politiemedewerkers in de rol van toezichthouder, handhaver en verlener van noodhulp.

Uit deze drie kerntaken laat zich een vierde taak afleiden, namelijk Signalering & Advisering. Deze vindt zijn grondslag niet in de taakomschrijving in de Politiewet, maar is onlosmakelijk verbonden met de drie kerntaken. Waar het om gaat is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionele deskundigheid problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk abstraheert tot adviezen aan andere actoren. Dit brengt de politie in de rol van leermeester en gangmaker. Deze vorm van advisering hangt direct samen met de uitvoering van de drie eerder genoemde kerntaken.

Schematisch kunnen we dit als volgt weergeven¹⁷:

Figuur 1. Kerntaken van de politie



integrale benadering verdient nieuwe impuls

Met Signalering & Advisering geeft de politie invulling aan haar maatschappelijke betrokkenheid voor veiligheidszorg die vanaf de jaren '70 zo nadrukkelijk is gezocht en die met het opkomen van het integrale veiligheidsbeleid vanaf de jaren '80 verder vorm en inhoud heeft gekregen. Anders gezegd: Signalering & Advisering vormt de koppeling tussen politiezorg en veiligheidszorg.

Met de uitoefening van haar adviestaak op het gebied van veiligheid levert de politie een belangrijke, eigen bijdrage aan veiligheidszorg, zonder daarvoor op uitvoerend niveau de verantwoordelijkheid te nemen en zonder dat zij aansprakelijkheid aanvaardt voor het resultaat in termen van het effect op veiligheid. Wel kan de politie de rol vervullen van aanjager, gangmaker of coördinator.

Dit impliceert overigens dat de politie zelf moet ophouden te suggereren dat zij verantwoordelijk is voor veiligheid en leefbaarheid, zoals nu nog veel korpsen in hun missie hebben staan. Nadrukkelijk voegen we hieraan toe dat de politie niet de rol vervult van regisseur op het gebied van veiligheid en leefbaarheid en deze rol ook niet zou moeten claimen. In de theaterwereld is de regisseur degene die de verantwoordelijkheid draagt voor de opvoering, daartoe in staat gesteld door een producent, op basis van een stuk en met behulp van acteurs die bereid zijn onder zijn leiding invulling te geven aan hun rol. Aangezien de verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid niet bij de politie ligt maar bij de overheid als geheel, kan de politie niet worden gezien als regisseur. Deze metafoor uit het theater is dus in hoge mate misleidend, ook al omdat andere partners in het veiligheidsbeleid hun eigen rol anders invullen dan de politie zou willen.

De kerntaak opsporing in relatie tot veiligheidszorg

3|3 In hoofdstuk 2 hebben we gesteld dat veiligheidszorg primair de verantwoordelijkheid is van de overheid als geheel. Politiezorg is de specifieke bijdrage van de politie aan de zorg voor de veiligheid in de samenleving.

Dit betekent dat de politie door het uitvoeren van haar kerntaken tevens een bijdrage moet leveren aan veiligheidszorg.

Vanaf het einde van de jaren '90 luidt het antwoord van politiek en burgerij op de vraag, of de politie de juiste dingen doet, steeds vaker ontkennend. De stijging van de geregistreerde criminaliteit heeft zich voortgezet. Een aanzienlijk deel van de aangegeven misdrijven kan niet in behandeling worden genomen door capaciteitsgebrek bij de politie. Men spreekt van een handhavingstekort¹⁸. Het aantal opgehelderde misdrijven houdt geen tred met de toename van de geregistreerde criminaliteit, zodat de ophelderingspercentages een dalende lijn laten zien. Politiek en media zien in dit laatste vooral een aanwijzing dat de politie niet doet wat zij zou moeten doen, namelijk meer 'boeven vangen'. Ook van de kant van de burgerij weerklinkt de roep om een sterker optredende overheid, met name in de vorm van een politie die sterker normhandhavend optreedt.

Uit recent gepubliceerd onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat tweederde van de ondervraagde burgers ontevreden is over de aanwezigheid van de politie in de buurt en vindt dat de politie zich meer dan nu het geval is zou moeten toeleggen op handhaving (opsporing)¹⁹. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat de burger vooral verlangt dat de politie optreedt tegen anderen²⁰. De criminoloog Boutellier stelt dat de roep om strafrechtelijke interventies voortkomt uit een utopisch verlangen van mensen naar maximale veiligheid en tegelijkertijd naar maximale vrijheid (vitaliteit)²¹. Ook de historicus Von der Dunk wijst op de paradox van meer vrijheid én meer veiligheid²².

We constateren dat er een grote druk op de politie wordt uitgeoefend om meer handhavend op te treden en meer misdaden tot opheldering te brengen. Anders geformuleerd, er is druk op de politie om meer aandacht te geven aan de klassieke²³ politietaken: ordehandhaving en opsporing. Het Veiligheidsprogramma dat in het najaar van 2002 is uitgebracht door het kabinet-Balkenende I, ademt ook deze sfeer. Intensivering van handhavingstoezicht en opsporing door de

“ja, ik wil Tegenhouden”, zegt ook Justitie

politie en verbetering van de dienstverlening – in samenhang met de maatregelen van andere organisaties in het veiligheidsnetwerk – moeten volgens het kabinet als opgeteld effect hebben dat de criminaliteit in Nederland in 2007 met 20 à 25% is afgenomen ten opzichte van 2002, wat dan vervolgens weer – zo is de redenering – zou leiden tot een groter gevoel van veiligheid. Maatregelen die dit mogelijk moeten maken zijn capaciteitsuitbreiding (extra politiemensen), het anders organiseren en aansturen van het werk (verbetering efficiency), het vrijmaken van capaciteit door vermindering van administratieve procedures bij politie en ketenpartners en het afstoten van oneigenlijke taken.

De Projectgroep Opsporing heeft er in haar rapport *Misdaad laat zich tegenhouden* al op geattendeerd dat meer repressief optreden, zoals nu ook wordt bepleit in het Veiligheidsprogramma, vanuit het oogpunt van het verkleinen van het handhavingstekort zinvol kan zijn. De rekensom uit de Nota Criminaliteitsbeheersing is inmiddels bekend. Jaarlijks geven slachtoffers (burgers of bedrijven) circa 1,1 miljoen misdrijven bij de politie aan waarin nader onderzoek nodig is. Daarvan zijn echter bij benadering 770.000 aangiften die geen aanknopingspunt bieden wat een dergelijk onderzoek zinvol maakt. Van de 330.000 zaken die wel aanknopingspunten bieden, kan de politie er zo'n 80.000 niet in behandeling nemen wegens capaciteitsgebrek²⁴. Als ook de 80.000 plankzaken in behandeling worden genomen, dan leidt dit tot een verhoging van het aantal opgehelderde zaken.

Het in behandeling nemen van aangiften met daderindicatie die voorheen op de plank bleven liggen, draagt ertoe bij dat de politie meer zaken opheldert en criminelen voor de rechter brengt. Door meer ‘op te sporen’ voldoet de politie aan het vereiste van de moderne rechtsstaat tot het handhaven van de rechtsorde, en in die zin is meer zaken ophelderen effectief te noemen. Meer opsporen draagt ook bij aan het werven van vertrouwen van burgers: als er schade is aangebracht of leed is berokkend mag de burger erop vertrouwen dat de politie optreedt en dat dit optreden een vervolg krijgt in de volgende schakels van de strafrechtketen.

koers verleggen naar de voorkant

Dit laat onverlet dat voor zo'n 770.000 aangiften, waarbij mogelijk wel geestelijk leed, lichamelijk letsel of financiële schade is veroorzaakt, opsporingsonderzoek geen effectief middel is. In de ogen van de benadeelden is het dan al gauw zo dat de politie niet de zorg levert, die van haar wordt verwacht²⁵. Het is dan ook mede aan de politie na te denken over de vraag, welke (re)actie – naast opsporing – passend is of anders gezegd, hoe de politie vanuit al haar kerntaken een bijdrage kan leveren aan verbetering van de veiligheid en vermindering van onveiligheidsgevoelens.

Deze vraag is natuurlijk niet nieuw. Het besef dat opsporing en vervolging in het algemeen nauwelijks leiden tot grotere veiligheid evenmin. Dit besef heeft vanaf de jaren '70 zowel in de VS als in Europa geleid tot een grote aandacht voor *crime prevention*, meestal vertaald als het voorkómen van misdaad, waarbij wel dient te worden bedacht dat het Engelse begrip *crime prevention* een ruimere betekenis heeft dan het Nederlandse voorkómen van criminaliteit²⁶.

De vraag of preventie van criminaliteit een verantwoordelijkheid is van de politie, is volgens de socioloog Bayley²⁷ een dilemma. Dit dilemma bestaat eruit dat enerzijds niet van de politie kan worden verwacht dat zij misdaden voorkomt, maar anderzijds kan de politie ook niet van de verantwoordelijkheid voor misdaadpreventie worden ontslagen. Op grond van dit dilemma stelt Bayley dat er twee vragen moeten worden beantwoord. Ten eerste: wat moet de politie doen op het gebied van misdaadpreventie? Ten tweede: wat moet de samenleving doen? Vanuit dit perspectief kijken we in hoofdstuk 5 naar het begrip Tegenhouden. In het nu volgende hoofdstuk maken we echter eerst een uitstapje naar *crime prevention* met als doel in hoofdstuk 5 te kunnen aangeven wat de relatie is tussen preventie en Tegenhouden.



Misdaadpreventie

Inleiding

4|1 Criminaliteitspreventie kent vele verschijningsvormen. Deze beschrijven we in paragraaf 4.2 aan de hand van verschillende typologieën of modellen²⁸. In paragraaf 4.3 gaan we kort in op de Nederlandse preventiepraktijk. We maken dit uitstapje om straks duidelijk te kunnen maken wat raakvlakken zijn tussen preventiestrategieën en Tegenhouden en om aan te geven waar Tegenhouden verschilt van preventie.

Conceptuele modellen van preventie

Het model van Lejins

4|2 Een eerste model is ontwikkeld door Lejins en is gebaseerd op de methoden die gebruikt worden bij de verschillende activiteiten. Lejins spreekt van een punitieve methode wanneer misdaadpreventie gebruik maakt van dreiging en straf. De correctieve methode is gericht op het verbeteren van persoonlijke, sociale of economische omstandigheden die verondersteld worden crimineel gedrag te bevorderen. De mechanische methode ten slotte maakt gebruik van fysieke belemmeringen voor misdrijven.

Paul Brantinghams model

In de jaren zeventig ontwikkelde Paul Brantingham een tweede model voor het beschrijven van preventie. Naar analogie van de bestrijding van epidemieën en ziekten, werd ook bij misdaadpreventie een onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie. Onder primaire misdaadpreventie verstaat men activiteiten gericht op beïnvloeden van omstandigheden in de fysieke en sociale omgeving die gelegenheid geven tot misdrijven of deze zelfs bevorderen. Secundaire preventie is gericht op het vroegtijdig in kaart brengen van personen of omstandigheden die een verhoogd risico vormen. Tertiaire preventie ten slotte betreft ingrijpen op bepaalde plaatsen of tegen bepaalde personen, nadat een misdrijf heeft plaatsgevonden met het doel herhaling te voorkomen.

Het model van Patricia Brantingham

Een derde model, ontwikkeld door Patricia Brantingham, gaat ervan uit dat misdaad een proces is en dat preventieve maatregelen kunnen worden gezien als

lokaal bestuur met lef

interventies in verschillende stadia van dit proces. Er worden drie fasen onderscheiden die bij een misdrijf worden doorlopen. De besluitvormingsfase is de fase waarin een individu of groep besluit een misdaad te gaan plegen. Daarbij is niet van belang of het gaat om bewuste, rationele besluitvorming (het plannen van een bankoverval) of om emotionele, irrationele of impulsieve besluiten (geweld op straat). De volgende fase is de zoekfase. Dit is de fase waarin de potentiële dader op zoek gaat een potentieel slachtoffer in tijd en ruimte. Ten slotte volgt ongeacht het type misdrijf de fase van de daad, waarin (de poging tot) het misdrijf plaatsvindt.

De modellen toegepast

De vanouds bekende interventie gericht op de besluitvormingsfase is wetgeving (*generale preventie*). Het strafbaar stellen van bepaald gedrag en het bepalen van een straf in geval van overtreding worden verondersteld mensen af te houden van het plegen van misdrijven (*afschrikking*). Sociale preventie is eveneens overwegend gericht op het beïnvloeden van de beslissing om een misdrijf te plegen. Traditioneel gaat het hier om het wegnemen van omstandigheden die naar men aanneemt criminaliteit bevorderen, zoals armoede of werkloosheid, en het bevorderen van omstandigheden die criminaliteit tegengaan, zoals het versterken van sociale netwerken. Het bekendste voorbeeld zijn waarschijnlijk programma's gericht op probleemjongeren met als oogmerk te voorkomen dat ze in het justitiële circuit terechtkomen. Ten slotte vallen ook opvoedings- en voorlichtingsprogramma's onder deze vorm van preventie.

Preventieactiviteiten gericht op het besluitvormingsproces van de potentiële dader kunnen gericht zijn op brede lagen van de bevolking (*primaire preventie*) in de hoop dat tenminste sommigen erdoor op andere gedachten worden gebracht, op specifieke risicogroepen (*secondaire preventie*) of op bekende daders (*tertiaire preventie*). Het is onduidelijk wat het effect is van dergelijke programma's op het niveau van criminaliteit, omdat als ze al invloed hebben, deze in-

vloed moeilijk meetbaar is. Deze programma's steunen bovendien maar in beperkte mate op onderzoek naar hoe mensen ertoe komen een misdrijf te plegen. Ervan uitgaand dat dit besluitvormingsproces sterk verschilt naar het type van misdrijf en naar omstandigheden waarin mensen zich bevinden, kan preventie langs deze weg alleen zinvol zijn als deze zeer specifiek daarop is toegesneden. Dit beperkt de mogelijkheden voor een grote impact op het niveau van criminaliteit.

Interventies in de zoekfase richten zich op het proces waarin de potentiële dader op zoek gaat naar een doel of een slachtoffer. Dergelijke interventies vormen vaak een onderdeel van preventie door de politie en door buurtgroepen. Buurtwacht of buurtpreventie valt in deze categorie. De gedachte is dat (extra) toezicht, en vooral het afficheren daarvan ('attentie buurtpreventie') potentiële misdadigers doet besluiten elders toe te slaan. Vaak wordt buurtpreventie gecombineerd met het markeren van goederen om ze minder aantrekkelijk te maken voor dieven. Achterliggende gedachte is dan wel dat potentiële misdadigers op rationele gronden besluiten tot hun daad en door de maatregelen worden weerhouden van hun daad of tenminste worden ontmoedigd om op een bepaalde plaats of tijd toe te slaan. Dit laatste vormt meteen het voornaamste punt van kritiek op deze benadering: maatregelen zijn weliswaar effectief, maar het gevaar bestaat dat misdaad zich verplaatst en dus over een groter gebied bekeken niet echt afneemt. Een positief effect is dat het saamhorigheidsgevoel in een buurt door de activiteiten wordt versterkt, wat weer leidt tot een afname van onveiligheidsgevoelens.

In de jaren zeventig ontstond in de VS aandacht voor de relatie tussen architectuur en stedenbouw enerzijds en criminaliteit anderzijds²⁹. De gebouwde omgeving zou zodanig moeten worden ingericht, dat bewoners zich verantwoordelijk voelen voor de publieke ruimte rond hun woning. Dit zou een sterke mate van sociale controle bevorderen wat er toe leidt dat criminelen hun werkterrein naar elders verleggen.

multidisciplinaire methodiek

Interventies gericht op de misdaad zelf betreffen in de eerste plaats acties gericht op het bemoeilijken van de misdaad (*target hardening*) door bijvoorbeeld hang- en sluitwerk, hekken, stuursloten en alarmsystemen. Ook het beveiligen van objecten tegen winkeldiefstal en het installeren van beveiligingscamera's past in deze categorie van maatregelen. Ook bij deze maatregelen is het gevaar aanwezig dat misdaad wordt verplaatst. Een bijkomend probleem kan zijn dat onveiligheidsgevoelens worden aangewakkerd of versterkt door aandacht te vragen voor beveiligingsmaatregelen. Maatregelen in deze categorie sorteren vooral effect in combinatie met of als onderdeel van veelomvattende programma's.

Preventie in Nederland

4|3 In Nederland kreeg criminaliteitspreventie vooral vaart in de jaren '80. In deze periode pleitte de commissie-Roethof voor strategieën tot beïnvloeding van condities en gedrag, zodanig dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen. De nota *Samenleving en criminaliteit*³⁰ legde de basis voor het concept van integrale veiligheid, waarnaar ook in de Nota Criminaliteitsbeheersing wordt verwezen.

'Integraal' heeft in de context van het integraal veiligheidsbeleid twee betekenissen. In de eerste plaats betekent het dat een aantal beleidsterreinen binnen de veiligheidszorg in samenhang met elkaar wordt gebracht, zoals criminaliteit, brandveiligheid, milieuveiligheid, rampenbestrijding en verkeersveiligheid. In de tweede plaats verwijst 'integraal' naar vijf categorieën van activiteiten gericht op het bevorderen van veiligheid, te weten proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Het onderscheid tussen deze categorieën, met name tussen proactie en preventie, is niet altijd helder. Bij proactie gaat het om het structureel voorkomen van onveiligheid op lange termijn, bijvoorbeeld door in de planfase stil te staan bij veiligheidsrisico's. Bij preventie gaat het om het treffen van maatregelen in een gegeven, potentieel onveilige situatie, gericht op het wegnemen

van het gevaar of het verminderen van de gevolgen ervan. Preparatie betreft de daadwerkelijke voorbereiding op gevaar (rampenplan, oefening) en repressie de daadwerkelijke inzet in een noodsituatie (politie, brandweer). Nazorg, ten slotte, is gericht op het terugkeren naar de normale omstandigheden (slachtofferzorg, afwikkeling claims)³¹.

Kenmerkend voor het Nederlandse preventiebeleid van de jaren '80 en het latere integrale-veiligheidsbeleid, was dat niet zozeer een rol was weggelegd voor de politie als wel voor andere betrokkenen als lagere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven en burgers. Kenmerkend was ook dat de verantwoordelijkheid voor het preventiebeleid door de rijksoverheid vooral op lokaal niveau werd neergelegd.

Met dit in het achterhoofd, keren we terug naar de vragen van Bayley: wat moet de politie doen op het gebied van misdaadpreventie? En, wat moet de samenleving doen? Vanuit dit perspectief kijken we in het volgende hoofdstuk naar het begrip Tegenhouden.

The image features a vertical split background. The left half is black, and the right half is white. Overlapping the black area are several semi-transparent, layered grey shapes that resemble stylized, curved lines or paths. These shapes vary in opacity and thickness, creating a sense of depth and movement. The overall aesthetic is modern and minimalist.

Tegenhouden aanzet tot
operationering

Inleiding

5|1 ‘Tegenhouden’ is het antwoord van de politie op de vraag van de socioloog Bayley uit hoofdstuk 3, wat de politie moet doen op het gebied van misdaadpreventie. Tegenhouden moet dan ook in de eerste plaats vorm en inhoud worden gegeven door de politie zelf. Dit betekent dat het begrip Tegenhouden in dubbele betekenis moet worden geoperationaliseerd: wat zijn de kenmerken van Tegenhouden en wat is de betekenis daarvan voor het operationele repertoire van de politie?

‘Tegenhouden’ is ook het antwoord van de politie op de tweede vraag van Bayley, wat de samenleving moet doen op het gebied van criminaliteitspreventie. Het gaat dan om de vraag hoe de politie aankijkt tegen de rol van de overheid, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers bij de preventie van misdaad in relatie tot de politietaak.

In dit hoofdstuk wordt het begrip Tegenhouden eerst nader uitgewerkt (paragraaf 5.2), waarna we komen tot een nadere definitie van Tegenhouden (paragraaf 5.3) en vervolgens kijken we naar Tegenhouden als politieel concept (paragraaf 5.4). Vervolgens besteden we in paragraaf 5.5 aandacht aan de rol van andere actoren.

Kenmerken van Tegenhouden

5|2 De Projectgroep Opsporing heeft Tegenhouden gedefinieerd als: *het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen.*

In deze definitie is vooral tot uitdrukking gebracht dat ‘voorkómen beter is dan opsporen’. Dit heeft twee kanten. Tegenhouden is in de eerste plaats een manier van denken of een benaderingswijze van problemen rond criminaliteit. In lijn met wat de commissie-Roethof destijds heeft gezegd, stelt ook de Projectgroep Opsporing zich op het standpunt dat interventies in de voorfase en in het voorterrein, bij de bron van het probleem, het meest effectief zijn. Het systematisch inbouwen van misdaadremmende factoren in maatschappelijke en economische processen, waarmee (herhaling van) misdaad wordt voorkomen, is bovendien doelmatiger dan opsporing en vervolging alleen. Preventieve maatregelen die zijn

Figuur 2. Het LOODS-model: Locatie-Object-Omstandigheden-Dader-Slachtoffer

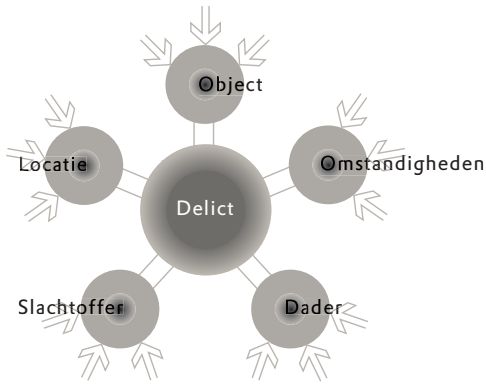
gericht op de besluitvormingsfase (motivatie) van potentiële daders en op de zoekfase van potentiële daders (omstandigheden) bieden daarbij het meeste perspectief, omdat een dadergerichte aanpak de minste verplaatsingseffecten oplevert.

Tegenhouden is in de tweede plaats een werkwijze of methode toegepast door partijen die betrokken zijn bij criminaliteitsbeheersing. Bij betrokken partijen gaat het uiteraard om de politie, maar ook om overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers. Dit vereist dat op een andere dan de traditionele manier naar situaties wordt gekeken, zodat ook alternatieven voor de eigen productiewijze³² van de organisatie in beeld komen. Tegenhouden heeft drie dimensies of kenmerken, die hieronder worden aangestipt.

≧ *Systeemgericht*

Tegenhouden behelst de vraag hoe in een bepaalde situatie gedrag en omstandigheden kunnen worden beïnvloed teneinde criminaliteit of andere inbreuken op veiligheid en maatschappelijke integriteit te voorkomen of vroegtijdig te beëindigen. Tegenhouden krijgt dus vorm en inhoud vanuit concrete situaties of problemen. Het gaat om het ontwikkelen van een aanpak die aantoonbaar verlagend effect heeft op de criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. Dit wordt bereikt door niet alleen te kijken naar afzonderlijke problemen of verschijningsvormen van criminaliteit, maar naar de samenhangen oftewel naar het systeem als geheel. Zo kan een illegaal productieproces (bijvoorbeeld XTC-productie) worden beschouwd als een gelijksoortig systeem als een regulier productieproces. Door het systeem te analyseren verkrijgt men inzicht in de zwakke plekken van het systeem die aanknopingspunten bieden voor interventies.

Het ontwikkelen van een aanpak in het kader van Tegenhouden vereist inzicht in de vraag wat het probleem is (in termen van daad-dader-buit-slachtofferplaats-tijdstip-omstandigheden), hoe het totstandgekomen is, welke interventies het probleem kunnen oplossen of verminderen en/of herhaling kunnen voorkomen. Interventies kunnen plaatsvinden op verschillende schaalniveaus en/of door verschillende actoren, afhankelijk van de 'levensfase' van een probleem. Het in figuur 2 weergegeven LOODS-model is een hulpmiddel om te bepalen welke (typen) interventies een bijdrage kunnen leveren aan een oplossing.



⇒ Multidisciplinair

Uit de ervaringen met preventie komt naar voren dat maatregelen vooral succesvol zijn als deze elkaar aanvullen en mogelijk versterken. Tegenhouden is een totaalconcept dat vorm en inhoud krijgt door een zodanige keuze van (typen) van interventies dat een grote mate van effectiviteit wordt bereikt en tegelijkertijd verplaatsingseffecten worden geminimaliseerd, bijvoorbeeld door een dadergerichte aanpak. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een probleem niet alleen met strafrechtelijke middelen wordt aangepakt, maar dat ook wordt bekeken wat de inzet kan zijn van instrumenten van het bestuur, het privaatrecht (aansprakelijkstelling) of een benadering via de weg van herstelrecht¹. Dit impliceert dat bij Tegenhouden een veelheid aan actoren betrokken kan zijn. Bij Tegenhouden is het streven steeds dat opsporing door de politie alleen als instrument wordt ingezet als dit gegeven de situatie het meest effectieve middel is of als dit uit het oogpunt van de rechtsstaat is vereist.

⇒ Heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden

De multidisciplinaire benadering van concrete probleemsituaties vereist betrokkenheid van andere partijen dan de politie. Dit past ook in de gedachte van gemeenschappelijke veiligheidszorg: criminaliteitspreventie is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle geledingen van de samenleving. Dit laat onverlet dat in concrete situaties helder moet zijn waar de verantwoordelijkheid van elke partij begint en vooral ook waar deze ophoudt. Zo zal de politie zich wat betreft preventieactiviteiten beperken tot die activiteiten die direct samenhangen met handhavingstoezicht, opsporing en noodhulpverlening. Wat is vereist is dat betrokken partijen zelf weten wat hun kerntaken zijn en dat daarover ook duidelijkheid bestaat bij de andere partijen. Dat maakt het mogelijk dat partijen elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheden en dat tussen partijen bindende afspraken worden gemaakt. Met heldere afspraken wordt tevens voorkomen dat in de samenleving verkeerde beelden ontstaan over wie waarvoor verantwoordelijk is en dat daardoor onjuiste verwachtingen worden gewekt.

nut en noodzaak van normstelling door de overheid

Tegenhouden: de stem van het water

513 Op basis van de hiervoor benoemde dimensies kunnen we de volgende nadere definitie geven van Tegenhouden namelijk:

het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen of vroegtijdig worden beëindigd, door middel van een systeemgerichte, multidisciplinaire aanpak door verschillende actoren, die elk vanuit hun eigen kerntaken en verantwoordelijkheden opereren.

Om te illustreren wat de betekenis is van Tegenhouden maken we de vergelijking met de voor de inwoners van Nederlander zo herkenbare strijd tegen het water, in dit geval de strijd tegen het hoge rivierwater.

Droogmalen

Maatregelen gericht op het reguleren van de loop van de grote rivieren, kunnen niet altijd verhinderen dat de rivieren buiten hun oevers treden, waardoor polders, dorpen of zelfs hele stadswijken onder water komen te staan. Als deze situatie optreedt dan betekent dit dat er grote materiële en immateriële schade wordt aangericht. Als het water eenmaal over de dijken stroomt, dan rest er weinig anders dan te wachten tot het waterpeil in de rivier daalt, om vervolgens de ondergelopen gebieden weer droog te malen en de schade te herstellen. Opsporing van strafbare feiten nadat deze ter kennis van de politie zijn gekomen, vergelijken we met het droogmalen van de polders nadat het water over de dijk is gestroomd. Het met een zekere regelmaat optreden van extreem hoge waterstanden in de grote rivieren en de dreiging van overstroming leidt tot druk op de overheid om herhaling van deze situatie te voorkomen. Verschillende mogelijkheden dienen zich aan om de problemen van wateroverlast te beteugelen. Verschillende belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen: veiligheid, milieu, economie (vervoer), volkshuisvesting, kosten. Verschillende actoren moeten hun bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem: rijk, provincie, waterschappen, gemeenten, bewoners, bedrijven.

Dijkverhoging

De eerste maatregel die in beeld komt is die van het verhogen en verzwaren van de dijken langs de rivieren of het uitdiepen van rivierbedding. Impliciet betekent dit dat men accepteert dat er een groter wateraanbod is en dat deze oplossing een logische reactie daarop is om bewoners (een gevoel van) veiligheid te bieden. Dit lijkt sterk op de Pavlov-reactie op criminaliteit: de roep om meer politie ('een extra blik agenten opentrekken'), om meer handhavingstoezicht ('meer blauw op straat') en om intensivering van de opsporing ('meer boeven vangen'). Echter, evenmin als dijkverhoging leidt tot een afname van het wateraanbod, leidt opsporing tot een substantiële afname van de criminaliteit.

Overloopgebieden

Een tweede maatregel die als oplossing voor het hoge water in het rivierenland is bedacht, is het creëren van overloopgebieden. De uiterwaarden langs de rivieren hebben vanouds deze functie ten aanzien van seizoensgebonden pieken in het wateraanbod. Met het creëren van overloopgebieden wordt beoogd te voorkomen dat elders en/of in een later stadium opnieuw de dijken moeten worden verhoogd om de veiligheid van burgers te verzekeren. Voor deze maatregelen geldt eveneens dat ze niet het feitelijke wateraanbod verminderen, maar het probleem beheersbaar maken en de pijn in de probleemgebieden (tijdelijk) verzachten. Misdaadpreventie waarop deze beeldspraak van toepassing is, is bijvoorbeeld het creëren van gebruikruimtes voor drugsverslaafden om te voorkomen dat zij zorgen voor overlast op straat.

Herbebossing

Ervan uitgaand dat het vergrote wateraanbod van de rivieren niet volledig het gevolg is van autonome klimatologische veranderingen, zouden maatregelen gericht op het verminderen van het feitelijke wateraanbod moeten worden onderzocht. Dat betekent dat de aandacht stroomopwaarts wordt verlegd van de bene-

nonorthodox in oriëntatie en in de opsporing

denloop naar de bovenloop om uiteindelijk – in deze metafoor letterlijk – uit te komen bij de bron. Door maatregelen in de bovenloop, bijvoorbeeld het herbossen van hellingen langs de oevers van de rivieren, zodat neerslag langer wordt vastgehouden en minder snel de rivier als afvoerkanaal opzoekt, wordt voorkomen dat er stroomafwaarts wateroverlast ontstaat. Naar de overtuiging van de Projectgroep Opsporing geldt ook voor de misdaadbestrijding dat het grootste effect kan worden bereikt door vooral aan de voorkant van het probleem in te grijpen.

Dat vereist in de eerste plaats dat men inzicht heeft in de oorzaken van het probleem en dat betekent onderzoek en analyse van gegevens. Het betekent ook dat andere partijen dan de politie en de lokale overheid hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Net als dat het geval is bij het reguleren van de waterstromen in de rivieren kan dit ook betekenen dat het nationale niveau een te laag schaalniveau en dat grensoverschrijdend moet worden samengewerkt om een probleem op te lossen.

Tegenhouden als opdracht aan de politie

514 Tegenhouden krijgt zoals gezegd vorm en inhoud in concrete situaties. Doel van Tegenhouden is het ontwikkelen van een aanpak die een aantoonbaar en, zo mogelijk, duurzaam verlagend effect heeft op de criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. Het ontwikkelen van een aanpak komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de opsporing. Dit betreft Tegenhouden als operationele strategie van de politie zelf of anders gezegd het operationele repertoire van methoden dat de politie zelf direct ter beschikking heeft. Tegenhouden bij de politie komt daarnaast tot uitdrukking in de adviestaak. We besteden achtereenvolgens aandacht aan beide aspecten.

politici geven ~ veiligheid prioriteit

Tegenhouden als strategie

Tegenhouden als strategie betekent dat op een andere dan de traditionele manier naar situaties wordt gekeken. Het gaat om een systeemgerichte aanpak, waarin de politie op creatieve en innovatieve wijze gebruik maakt van al haar middelen en bevoegdheden in onderlinge samenhang (en in die zin dus multidisciplinair), zoals toezicht uitoefenen (surveilleren), verkeerscontroles, staandhoudingen op grond van de Vreemdelingenwet, identiteitscontroles etc. Zo is in enkele grote steden de Vreemdelingenwet ingezet in de strijd tegen tippelprostitutie en straatroof door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen³⁴. Het houden van verkeerscontroles rond drugspanden met mede als doel het verminderen van overlast vanuit deze panden, is hiervan eveneens een voorbeeld³⁵.

Vanuit het inzicht dat het aanhouden en (laten) vervolgen van verdachten in hoge mate een symbolische betekenis heeft (namelijk het beïnvloeden van het gevoel van veiligheid en rechtvaardigheid van burgers) kan het voor de politie efficiënter zijn om niet in alle gevallen te streven naar opheldering van een zaak en het voor de rechter brengen van een dader, maar om (nieuwe) misdrijven te voorkomen. Dat kan betekenen dat in plaats van het volledig en langdurig in onderzoek nemen van een zaak, gekozen wordt voor vroegtijdige beëindiging van een potentieel misdrijf door verstoring of ontwrichting, binnen de grenzen van wat wettelijk is toegestaan. In feite betekent dit dat de politie probeert in te grijpen in het besluitvormingsproces van de potentiële dader. Een voorbeeld hiervan is het ontmoedigen van een verdachte ('we weten dat jij het bent') om vervolgens zijn motivatie te doorgronden ('geldgebrek') en ten slotte deze beweegreden weg te nemen ('bevorderen dat de persoon in kwestie in aanmerking komt voor een uitkering')³⁶.

Tegenhouden in relatie tot signalering en advisering

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionele deskundig-

heid mede tot taak heeft problemen op het gebied van veiligheid te signaleren en waar mogelijk te abstraheren tot adviezen aan andere maatschappelijke actoren en aan burgers. Deze adviesfunctie biedt de ruimte voor de politie om met andere actoren te komen tot een onderling afgestemde aanpak gericht op het voorkomen of beëindigen van criminaliteit of andere inbreuken op de maatschappelijke integriteit, waarbij wordt voldaan aan de dimensies van Tegenhouden, te weten systeemgericht, multidisciplinair en met een heldere afbakening van ieders verantwoordelijkheden.

Operationalisering van Tegenhouden

Het totale proces waarin Tegenhouden door de politie binnen haar kerntaken zowel vanuit de opsporingsfunctie als vanuit de adviesfunctie wordt vormgegeven, ziet er dan globaal als volgt uit.

De kerntaken die de politie uitvoert (handhaving, opsporing en noodhulpverlening) verschaffen de politie kennis en informatie. Deze informatie wordt bijeengebracht en systematisch geanalyseerd. Op basis van deze analyses benoemt (definieert) de politie problemen, waarover uit hoofde van de adviestaak signalen worden afgegeven aan de samenleving als geheel. Hiermee wordt de noodzakelijke koppeling gelegd tussen uitvoering en beleid.

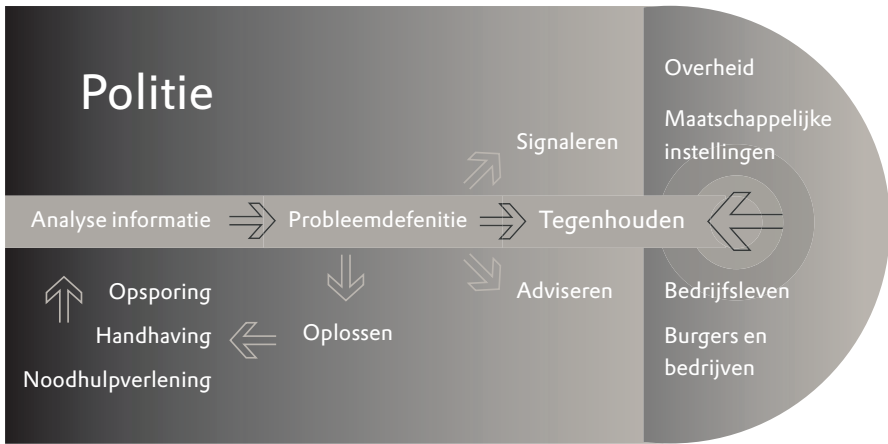
Het definiëren van de problemen wordt gevolgd door het ontwikkelen van een passende aanpak. Deze kan bestaan uit de volgende typen maatregelen, al dan niet in combinatie:

- ⇒ Oplossen: interveniëren door de politie zelf ter voorkoming van herhalingen;
- ⇒ Signaleren van de problemen en mobiliseren van partijen: bij bestuur, bevoegd gezag, andere partners in de veiligheidszorg, bedrijfsleven, burgers, de politiek (agenda's beïnvloeden), media (aandacht genereren in de media);
- ⇒ Adviseren over mogelijke oplossingen.

In figuur 3 is dit proces schematisch weergegeven.

Tegenhouden als opdracht aan de samenleving

5|5 ‘Tegenhouden’ is ook het antwoord dat de politie geeft op de vraag, wat de samenleving moet doen op het gebied van criminaliteitspreventie. Anders geformuleerd: welke bijdrage kunnen de overheid, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers leveren bij het voorkomen van misdaad, al dan niet in onderlinge afstemming met de politie.



Tegenhouden door de centrale overheid Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is de belangrijkste functie van de staat het verzekeren van de heerschappij van het recht in de samenleving en van de fysieke veiligheid van de burgers. Veiligheidszorg in algemene zin is dus in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de overheid, te beginnen bij de centrale overheid. Uit dien hoofde past het de centrale overheid in haar veiligheidsbeleid invulling te geven aan Tegenhouden.

Veiligheid als issue

Veiligheid dient te worden beschouwd als als een collectief goed. Bescherming tegen criminaliteit is daarmee een collectief probleem, en niet louter een probleem van individuele burgers of bedrijven. Het voorkomen van criminaliteit zou daarom een zwaarwegend uitgangspunt moeten zijn in het overheidsbeleid, vergelijkbaar met preventie in de gezondheidszorg en met het milieubeleid, waarin de nadruk meer ligt op reguleren en faciliteren, dan op repressie. Dat betekent in de eerste plaats dat de centrale overheid in al haar geledingen en verschijningsvormen aandacht geeft aan aspecten die samenhangen met veiligheid en criminaliteit. Het betreft de centrale overheid in haar hoedanigheid van normsteller (wet- en regelgeving), ruimtelijk ordenaar, beleidsmaker (subsidies, vergunningen, ontheffingen, premies, belastingmaatregelen), opdrachtgever (wet BIBOB) en werkgever (integriteit).

Politiek en bestuur dienen veiligheid te maken tot een issue van beleid, dat telkens nadrukkelijk wordt meegenomen in de afweging tussen verschillende belangen, zoals economische, financiële, juridische en milieubelangen. Dit dient concreet tot uitdrukking te worden gebracht in een specifieke veiligheidsparagraaf in de beleidsdocumenten van de overheid en in het dwingend voorschrijven van veiligheidseffectrapportages in de ruimtelijke ordening, vergelijkbaar met wat we kennen uit het milieubeleid³⁷.

quid pro quo van privacybescherming

Tegenhouden van misdaad als notie bij beleids- en besluitvorming raakt ook de overheid in haar rol van normsteller. Dit betreft zowel de formele normen, zoals wetten en regels die door de overheid worden uitgevaardigd, als informele normen: voorbeeldgedrag door de overheid. Ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding zou de centrale overheid haar normerende vermogen terug moeten nemen door het opnieuw definiëren van de verantwoordelijkheden van overheid, maatschappelijke instituties en burgers op het gebied van veiligheid en veiligheidszorg. De overheid moet daarbij de discussie entameren over de vraag wat de samenleving van de overheid mag verwachten én wat niet, en wat de overheid van de partijen in de samenleving mag vragen met betrekking tot veiligheidszorg.

Normstelling betekent ook dat – als motiveren, faciliteren en stimuleren onvoldoende resultaat opleveren – de centrale overheid kiest voor het bindend voorschrijven van misdaadremmende maatregelen in maatschappelijke en economische processen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om technische voorzieningen in diefstalgevoelige objecten die helpen bij het terugvinden van objecten of die deze onbruikbaar maken voor anderen dan de rechtmatige eigenaar/gebruiker. Een ander voorbeeld zijn veiligheidseisen met betrekking tot stedenbouw en architectuur (*crime prevention through urban design* of sociaal veilig ontwerpen). In hoofdstuk 6 worden deze voorbeelden nader uitgewerkt.

De centrale overheid als producent en regisseur

Op grond van haar verantwoordelijkheid voor veiligheid past het de centrale overheid niet alleen op te treden als producent in de veiligheidszorg, maar znodig ook als regisseur van de veiligheidszorg. De regie voeren op veiligheidszorg behelst echter meer dan alleen het organiseren van de strafrechtketen. De centrale overheid zou zelf meer moeten zorgen voor integraliteit door coördinatie op rijksniveau tussen de departementen (met name: BZK, Justitie, VROM, WVS, V&W, SZW). Ook zou de integraliteit binnen de beleidssectoren (van landelijk

naar lokaal niveau), die nu een hoge mate van vrijblijvendheid kent, moeten worden bevorderd. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben er in dit verband voor gepleit de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen als coördinerend minister voor integrale veiligheid³⁸.

Het programma ‘Naar een veiliger samenleving’ dat inmiddels zowel het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) als het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) vervangt, kan worden gezien als een eerste aanzet naar regie in de strafrechtketen. Immers, als uitvloeisel van dit programma zullen de ministers van BZK en Justitie in convenanten namens het gehele kabinet concrete resultaatafspraken met partners in de strafrechtketen. Het Landelijk Kader Politie 2003-2006 en de daaruit voortvloeiende regionale convenanten met politiekorpsen zijn hiervan voorbeelden.

Tegenhouden door lagere overheden Wat geldt voor de centrale overheid geldt mutatis mutandis ook voor lagere overheden: provincies, waterschappen en gemeentes: veiligheid en het voorkomen van criminaliteit dient een zwaarwegend uitgangspunt te zijn in hun handelen als normsteller, beleidsmaker, opdrachtgever en werkgever. Dit geldt voor lagere overheden in het bijzonder vanwege hun bevoegdheden op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening (structuurplannen, bestemmingsplannen), woningbouw, weg- en waterbeheer etc. Zo zou bijvoorbeeld bij het realiseren van woningbouwprojecten voorgeschreven moeten worden dat zowel de wijk als geheel als de betreffende woningen voldoen aan de eisen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

In het integrale veiligheidsbeleid heeft de centrale overheid tot nu toe de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit vooral neergelegd op lokaal niveau door de gemeenten te benoemen tot regisseur op het gebied van veiligheid. In praktijk blijkt dat gemeenten deze rol lang niet altijd

rem op recidive

waarmaken. Veel (kleinere) gemeenten hebben bijvoorbeeld nog geen veiligheidsplan vastgesteld. Dit komt doordat die rol niet past bij de cultuur van de gemeente, maar ook doordat gemeenten niet altijd invloed kunnen uitoefenen op andere spelers. Dit heeft tot gevolg dat niet alle mogelijke partijen worden betrokken, dat alternatieve disciplines buiten beschouwing blijven, het schaalniveau te laag is, waardoor de effectiviteit van maatregelen minder groot is dan mogelijk.

Hiervoor hebben we al betoogd dat de centrale overheid de regie dient te voeren in het integrale veiligheidsbeleid. Omdat veelvoorkomende criminaliteit zich met name op lokaal en regionaal niveau manifesteert, zou ook op lagere schaalniveaus coördinatie tussen verschillende partners moeten worden bewerkstelligd, daarbij rekening houdend met de beperkte mogelijkheden hiertoe van gemeenten.

Een mogelijke oplossing voor deze problematiek kan worden gezocht in de oprichting van autonome veiligheidslichamen op lokaal niveau, waarin ook het bedrijfsleven participeert, naar analogie van het landelijke platform criminaliteitsbeheersing.

Tegenhouden door het bedrijfsleven Ondernemingen kunnen op twee manieren betrokken zijn bij de veiligheidszorg: als leverancier en als afnemer. Net als voor de overheid geldt voor ondernemingen als leverancier dat ze zich bewust zouden moeten worden van criminogene aspecten van de producten en diensten die ze voortbrengen. Dat geldt in het bijzonder voor criminaliteitsgevoelige sectoren, zoals het bank- en verzekeringswezen, de transportsector, de telecommunicatiesector, de handel en de bouwwereld. Vanuit een oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen zou verwacht mogen worden dat ondernemingen zelf invulling geven aan deze verantwoordelijkheid, daarbij geholpen door de overheid die dit faciliteert (onderzoek, instrumentontwikkeling) en stimuleert (belastingmaatregelen). Waar dit niet of in onvoldoende mate het geval is, zou de overheid in overleg moeten treden met koepelorganisaties en brancheorganisaties en desnoods de gewenste maatregelen moeten afdwingen.

7

stysteemgerichtheid als sleutel tot succes

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om veiligheidseffectrapportages of een ‘onveiligheidsheffing’ vergelijkbaar met de verwijderingsbijdrage op diefstalgevoelige producten. In de volgende paragraaf kijken we naar het bedrijfsleven als afnemer.

Tegenhouden door burgers en bedrijven Ook voor burgers en bedrijven als afnemers van veiligheidszorg geldt dat zij zich rekenschap moeten geven welke maatregelen hun kans op slachtofferschap kunnen verminderen. Waar dit in onvoldoende mate het geval is, dient te worden nagegaan welke maatregelen ertoe bijdragen dat burgers en bedrijven in deze zelf hun verantwoordelijkheid invullen. Polisvoorwaarden kunnen daarbij een middel zijn, bijvoorbeeld premiekorting bij het treffen van veiligheidsmaatregelen, zoals het Politiekeurmerk Veilig Wonen of het Keurmerk Veilig Ondernemen. Een stap verder zou kunnen zijn dat niet-deelnemen van ondernemers in erkende beveiligingsprojecten een uitsluitingsgrond betekent voor uitkering door de verzekeringsmaatschappij in geval van schade.

De stem van het water

5/6 In dit hoofdstuk is beschreven hoe Tegenhouden vorm kan krijgen als denk- en werkwijze bij de politie en bij andere actoren in de samenleving. Dit vormt het conceptueel kader waarbinnen Tegenhouden feitelijk inhoud moet krijgen. Omdat Tegenhouden zich kenmerkt door een concrete, systeemgerichte aanpak zal er bij het in praktijk brengen van Tegenhouden in hoge mate sprake zijn van maatwerk. Daarbij is de kunst om buiten de bestaande kaders te treden en te zoeken naar innovatieve, creatieve oplossingen. In het volgende hoofdstuk worden voorbeelden gegeven van (mogelijke) interventies en maatregelen die ertoe kunnen bijdragen dat criminaliteit wordt voorkomen of vroegtijdig beëindigd.



Voorbeelden
van maatregelen
in het kader van

Tegenhouden

Inleiding

6|1 Tegenhouden is het systematisch beïnvloeden van gedrag en omstandigheden, opdat criminaliteit of andere inbreuken op veiligheid en maatschappelijke integriteit worden voorkomen of vroegtijdig beëindigd. Daarbij worden vormen van criminaliteit beschouwd als onderdelen van een systeem. Het analyseren van het systeem leidt tot het identificeren van aangrijpingspunten voor interventies. In concrete situaties gaat het om het ontwikkelen van een aanpak waarin alle denkbare partners, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, alle denkbare maatregelen in onderlinge samenhang inzetten om criminaliteit (vroegtijdig) te beëindigen, of beter nog, te voorkomen. Welke aanpak in welke situatie het meeste soelaas biedt, is de uitkomst van een zoektocht die erop is gericht zoveel mogelijk aan de voorkant van het probleem terecht te komen, omdat dan de grootste effectiviteit kan worden bereikt met als ultiem doel dat controle en handhaving overbodig worden.

In dit hoofdstuk worden voorbeelden gegeven van maatregelen die, al dan niet in combinatie, ertoe kunnen bijdragen dat criminaliteit wordt voorkomen of vroegtijdig beëindigd en als zodanig onderdeel zijn van een aanpak in het kader van Tegenhouden. Dit kunnen maatregelen zijn van zeer uiteenlopende aard. Zo kan ook het beëindigen van de strafbaarstelling van gedragingen onderdeel zijn van Tegenhouden. Verder kunnen maatregelen zowel parallel aan elkaar als volgtijdelijk worden ingezet. Opsporing door de politie kan bijvoorbeeld een eerste stap zijn in de aanpak van stelselmatige daders, gevolgd door het verstoren van de markt voor gestolen goederen (inbouwen anti-diefstal chips), terwijl de uiteindelijke oplossing van het probleem ligt in het wegnemen van de drijfveren van deze daders om telkens opnieuw strafbare feiten te plegen (huisvesting, werkgelegenheid). Een dergelijke aanpak laat zich vergelijken met de gezondheidszorg: het bevorderen van de gezondheid van mensen door bijvoorbeeld het ontmoedigen van roken en het propageren van voldoende lichaamsbeweging, is op langere termijn effectiever en efficiënter bij het terugdringen van hart- en vaatziekten dan alleen het verrichten van by-pass operaties bij patiënten die tengevolge van het roken lijden aan een hartaandoening. In het vorige hoofdstuk hebben we al gewezen op parallellen tussen Tegenhouden als strategie van criminaliteitsbeheersing en maatregelen in het kader van het milieubeleid.

technologie ten dienste van Tegenhouden

Deze voorbeelden die in dit hoofdstuk worden opgesomd zijn beslist niet nieuw en de opsomming is niet uitputtend. De nadruk ligt dan ook niet op het ontwikkelen van nieuwe ideeën, maar op het stimuleren dat bestaande ideeën worden uitgevoerd. De voorbeelden zijn opgenomen om Tegenhouden als denkwijze en als werkwijze te illustreren. De voorbeelden zijn gegroepeerd volgens de elementen van het LOODS-model, waarbij we aantekenen dat maatregelen soms betrekking kunnen hebben op meer dan één onderdeel van dit model. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede, maar heeft als nadeel dat niet direct zichtbaar is of en zo ja, hoe, maatregelen gecombineerd kunnen worden ingezet.

Met nadruk merken we vooraf op dat we met het noemen van de voorbeelden geen uitspraak doen over de haalbaarheid van de genoemde maatregelen. Dat vereist per geval een discussie waarin aspecten als rechtmatigheid, rechtvaardigheid, opportuniteit en proportionaliteit moeten worden afgezet tegen het beoogde resultaat (effectiviteit), de kosten (efficiency) en *last but not least* de eventuele verplaatsingseffecten (neveneffecten) van maatregelen. Voorbeelden mogen ook niet worden gezien als panacees die klakkeloos van de ene situatie naar de andere situatie kunnen worden gekopieerd.

Maatregelen in het kader van Tegenhouden

Locatie

6|2 Bij maatregelen in het kader van Tegenhouden die samenhangen met de locatie van misdrijven kan worden gedacht aan veiligheidseisen met betrekking tot gebouwen (sociaal veilig ontwerpen) gericht op het verminderen van het risico op inbraak. Hierbij gaat het om klassieke maatregelen als hang- en sluitwerk, inbraakalarm (*target hardening*) en toezicht (conciërges, huismeesters, camera's, dummy camera's) die bewoners en organisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid zouden moeten treffen, individueel of in gezamenlijkheid, al dan niet gestimuleerd door subsidies en premiekortingen.

Voor nieuwbouwprojecten zou de overheid een veiligheidseffectrapportage (VER) dwingend kunnen voorschrijven en bovendien verplicht kunnen stellen dat nieuwbouw voldoet aan de eisen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Van belang is ook dat alarmsystemen gekoppeld zijn aan afspraken over alarmopvolging.

Object

In hoofdstuk 5 is al even gewezen op de mogelijkheden die wetenschap en technologie bieden met betrekking tot het beveiligen van objecten van misdrijven (buit). Dit betreft:

- ⇒ Technische voorzieningen (microchips, sensoren) in diefstalgevoelige objecten die helpen bij het terugvinden van objecten (zoals GPS in voertuigen) gekoppeld aan detectiesystemen (detectiepoorten, meetlussen, satellieten). Dergelijke maatregelen zijn een hulpmiddel in de opsporing, maar kunnen ook preventief werken vanwege de grotere pakkans.
- ⇒ Technische voorzieningen in diefstalgevoelige objecten, zodat deze na diefstal onbruikbaar zijn (bronbeveiliging door producenten van elektronica, mobiele telefoons etc.), te vergelijken met de ‘plofkoffer’ die bij geldtransporten wordt gebruikt. Deze maatregelen maken dat de betreffende buit zijn ‘marktwaarde’ verliest, waardoor de aantrekkelijkheid voor diefstal op voorhand afneemt.
- ⇒ SMS-bombardement ofwel het voortdurend sturen van SMS-en naar gestolen mobiele telefoons is een voorbeeld van een maatregel gericht op het ontnemen van marktwaarde. Deze door de politie ontwikkelde maatregel heeft gedurende enige tijd effect gehad, maar een duurzaam effect kan alleen worden bereikt als de leveranciers van telefoons en de providers van telefoondiensten er zelf voor zorgen dat mobiele telefoons beveiligd zijn tegen gebruik door onbevoegden.
- ⇒ Technische voorzieningen die goederen onbruikbaar maken voor anderen dan de geautoriseerde gebruikers, zoals een PIN-code of herkenning van gebruikers via de handdruk (vuurwapens), bieden mogelijkheden om gebruik

upstream zoeken naar duurzaam rendement

te beperken tot vergunninghouders en beperken de mogelijkheden tot illegaal gebruik en illegale handel. Dit is vooral van belang voor apparatuur of installaties die mogelijk voor criminele activiteiten kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld tabletteermachines (XTC-productie).

Naar analogie van het voorgaande zouden munitie en grondstoffen voor narcotica en chemische wapens kunnen worden gecodeerd en geregistreerd, zodat de herkomst is te achterhalen en de illegale handel wordt bemoeilijkt. Evenals voor de maatregelen opgesomd onder de noemer locatie, geldt voor de maatregelen met betrekking tot het object van delicten dat waar fabrikanten en leveranciers onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor veiligheidsaspecten, de overheid moet stimuleren en faciliteren (premies, subsidies, belastingkorting, boetes) en desnoods moet voorschrijven (wet, vergunningsvoorwaarden).

Omstandigheden

Maatregelen in relatie tot de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot misdaad zijn:

- ⇒ Het organiseren van formeel en informeel toezicht (toezichthouders, conciërges, camera's, mengen van wonen en werken, *defensible space*).
- ⇒ Startende ondernemers altijd een Veiligheidsplan laten maken als onderdeel van hun Ondernemersplan en laten voldoen aan de eisen van het Keurmerk Veilig Ondernemen. Premiekortingen door verzekeringsmaatschappijen kunnen de bereidheid van ondernemers om maatregelen te treffen, vergroten. Als dit onvoldoende resultaat oplevert, dan zou overwogen moeten worden of het niet-deelnemen van ondernemers in erkende beveiligingsprojecten een uitsluitingsgrond oplevert voor uitkering door de verzekeringsmaatschappij in geval van schade.
- ⇒ Het analyseren van winkelgebieden, bedrijventerreinen en kantorenlocaties op aspecten van sociale veiligheid en zonodig het herinrichten, (meer) rekening houdend met veiligheidsaspecten.

veiligheid als collectieve verantwoordelijkheid

- ⇒ Bij de (her)inrichting van de openbare ruimte moet zwaar meewegen dat (informeel) toezicht mogelijk is. Dit betreft vaak relatief simpele maatregelen als het zorgen voor voldoende verlichting en het creëren van zichtlijnen bijvoorbeeld door het beperken van groenvoorzieningen in hoogte.
- ⇒ Herinrichting van winkels volgens de Kijkshop-formule.

Daders

Bij maatregelen gericht op daders komen in eerste instantie repressieve maatregelen op het netvlies. Als vorm van tertiaire preventie passen dergelijke maatregelen binnen het concept van Tegenhouden. Zo blijkt de repressieve aanpak van veelplegers een eerste stap in de bestrijding van veelvoorkomende criminaliteit als woninginbraak, diefstal uit auto's, fietsendiefstal, winkeldiefstal en als zodanig waardevol. Een relatief beperkte groep stelselmatige daders blijkt immers verantwoordelijk te zijn voor een disproportioneel deel van met name de hiervoor genoemde delicten. Bovendien wordt met dergelijke maatregelen een belangrijk signaal afgegeven aan de samenleving en aan potentiële daders. Echter, een duurzame oplossing betekent dat in aanvulling op het uit de circulatie halen van stelselmatige daders er maatregelen moeten worden getroffen gericht op het wegnemen van de motivatie van de dader tot het herhaaldelijk plegen van strafbare feiten, zodat deze na executie van straf niet (opnieuw) in herhaling vervalt. Welke maatregelen dat zijn, hangt sterk af van de kenmerken van de daders, zoals leeftijd, opleiding, al dan niet verslaafd zijn, het hebben van onderdak, werk en/of een stabiele relatie. Dadergerichte maatregelen zijn bijvoorbeeld:

- ⇒ *First offenders* uit strafrechtelijk circuit houden door middel van de HALT-aanpak. Deze aanpak moet zonodig worden uitgebreid naar andere leeftijdscategorieën.
- ⇒ Voetbalhooligans op doordeweekse dagen opvallend en hinderlijk volgen (wijkagent) en hooligan-gedrag beschouwen als indicatie voor het in aanmerking komen voor een veelplegers-aanpak.
- ⇒ Een aanpak van veelplegers, waarbij recidive tot uitdrukking komt in de

werken aan een andere werkhouding

- strafmaat: hoe meer delicten, hoe hoger de straf.
- ⇒ Strafexecutie door middel van elektronisch huis/werkarrest voor bepaalde categorieën (jongere) veelplegers.
- ⇒ Winkelverboden gekoppeld aan elektronische detectie.
- ⇒ Uitbreiding Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) naar omvang en categorieën (ook vrouwen en niet-verslaafde veelplegers in SOV-achtige trajecten).
- ⇒ Opvang verslaafden buiten woongebieden.
- ⇒ Uitbreiding gecontroleerde verstrekking van drugs.
- ⇒ Biometrie inzetten bij persoonsherkenning.
- ⇒ Beperken recht op privacy bij recidive in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van DNA-afname en -registratie.
- ⇒ Bindende afspraken met bedrijfsleven en instellingen over het in opleiding en/of in dienst nemen van daders.
- ⇒ Harddrugsgebruik uit de sfeer van het Wetboek van Strafrecht halen en benaderen als gezondheidsproblematiek.

Slachtoffers

Bij maatregelen gericht op het voorkomen van slachtofferschap gaat het enerzijds om het verminderen van de kwetsbaarheid van slachtoffers en anderzijds om het stimuleren tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid. In het eerste geval gaat het vooral om voorlichting en eventueel weerbaarheidstraining. Om het nemen van eigen verantwoordelijkheid te stimuleren zou de mate waarin mensen deze verantwoordelijkheid hebben ingevuld, mede bepalend kunnen zijn voor de reactie van de strafrechtsketen. Met andere woorden: de reactie van politie en justitie voor bepaalde categorieën van misdrijven verschilt al naar gelang de mate waarin slachtoffers zelf maatregelen hebben genomen om te voorkomen dat ze slachtoffer worden. Bijvoorbeeld:

- ⇒ Als een winkelier geen maatregelen treft ter voorkoming van winkeldiefstal (beveiliging, toezicht, voldoende personeel) wordt winkeldiefstal niet afgedaan langs strafrechtelijke weg, maar is de winkelier aangewezen op het burgerlijk recht.

- ⇒ Diefstal van waardevolle voorwerpen die onbeheerd in auto's zijn achtergelaten, leidt niet tot het opnemen van een aangifte en een opsporingsonderzoek.

De stem van het water gehoord

6|3 In dit hoofdstuk zijn enkele voorbeelden van maatregelen gepresenteerd, die onderdeel kunnen zijn van een aanpak in het kader van Tegenhouden. Om te bevorderen dat Tegenhouden als denkwijze en als aanpak een brede toepassing krijgt binnen en buiten de politie, is het niet voldoende om voorbeelden van Tegenhouden te verzamelen. Er zal ook moeten worden voldaan aan een aantal organisatorische randvoorwaarden. Aan dit aspect besteden we in hoofdstuk 7 aandacht.



Tegenhouden van theorie
naar praktijk

Inleiding

7|1 De opdracht van de Projectgroep Opsporing-2 betreft behalve het operationaliseren van het begrip Tegenhouden ook het integreren van Tegenhouden in de politiepraktijk en in de samenleving. In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal wat in de ogen van de Projectgroep de politieorganisatie moet doen om Tegenhouden te integreren en hoe zij kan bevorderen dat andere maatschappelijke actoren Tegenhouden op hun agenda zetten.

Drie clusters van activiteiten dienen zich hierbij aan, te weten:

1. Vergroten van de bekendheid van het begrip Tegenhouden (paragraaf 7.1);
2. Doorontwikkelen van het concept Tegenhouden (paragraaf 7.2);
3. Verankering in de politieorganisatie en daarbuiten (paragraaf 7.3 en 7.4).

Alle aandacht voor Tegenhouden

Publicatie rapporten

7|2 Het oorspronkelijke rapport van de Projectgroep Opsporing, het Visiedocument 'Misdadaad laat zich tegenhouden' van november 2001, is weliswaar door de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) omarmd, maar nog niet in boekvorm beschikbaar. Dat heeft niet in de weg gestaan dat het begrip Tegenhouden belangstelling heeft gewekt binnen de politieorganisatie zelf en in de omgeving van de politie. Met het uitgeven van het oorspronkelijke rapport in boekvorm tegelijk met deze notitie wil de Projectgroep Opsporing-2 het begrip Tegenhouden opnieuw op de agenda zetten.

Congres 'Tegenhouden'

De Projectgroep Opsporing-2 organiseert een congres rond het begrip Tegenhouden, dat naar verwachting in december 2003 zal worden gehouden. Het congres moet er in de eerste plaats toe leiden dat het begrip een grotere bekendheid krijgt bij een doelgroep van korpschefs, korpsbeheerders, gemeentebesturen, officieren van justitie, ministeries, en het bedrijfsleven. In de tweede plaats wordt met het congres beoogd dat vertegenwoordigers van deze organisaties inzicht krijgen hoe zij zelf vanuit hun eigen kerntaken en verantwoordelijkheden invulling kunnen geven aan Tegenhouden. Dit als opmaat voor activiteiten van



x-ray vision ontwikkelen

deze organisaties om het begrip Tegenhouden door te vertalen op beleids- en uitvoerend niveau.

Naar een Platform 'Tegenhouden'

In aansluiting op het congres zouden met de geïnteresseerde organisaties afspraken moeten worden gemaakt over concrete, gezamenlijke vervolgstappen, zoals het oprichten van een gezaghebbend instituut ten behoeve van Tegenhouden, waarin de politie en andere maatschappelijke organisaties actief participeren, of het onderbrengen van Tegenhouden als aandachtsveld bij een al bestaand gremium. Voorlopig noemen we dit het *Platform Tegenhouden*.

Borging binnen RHC-structuur

Om ervoor te zorgen dat Tegenhouden ook onder de aandacht blijft na het beëindigen van de activiteiten van de Projectgroep Opsporing-2 doet de Projectgroep de aanbeveling het onderwerp Tegenhouden als apart aandachtsveld onder te brengen bij een board van de Raad van Hoofdcommissarissen. De hierna te noemen activiteiten vanuit de politie kunnen dan worden ontplooid onder auspiciën van deze board.

Doorontwikkelen van het concept Tegenhouden

Inventarisatie lopende initiatieven

7|2 Het concept Tegenhouden biedt geen kant-en-klare oplossingen voor problemen rond veiligheid en criminaliteit. Het is een concept dat in de praktijk verder zal moeten worden uitgewerkt door de politie zelf en door andere maatschappelijke actoren door te zoeken naar creatieve en innovatieve maatregelen. Daarbij kunnen verschillende actoren van elkaar leren. Een aantal korpsen heeft al initiatieven op dit gebied ondernomen. Het is daarom van het grootste belang

ijzersterke ~ samenwerking

dat kennis en ervaring worden uitgewisseld. De eerste stap in dit opzicht is dat in de korpsen wordt geïnventariseerd welke initiatieven onder de noemer Tegenhouden zijn ontplooid. Hiertoe is door Politie & Wetenschap inmiddels een onderzoeksoopdracht verstrekt. Om deze reden heeft de Projectgroep Opsporing-2 besloten vooralsnog niet zelf een dergelijke inventarisatie uit te voeren.

Identificeren best practices

De uitkomsten van het inventariserend onderzoek zullen moeten worden afgezet tegen het concept Tegenhouden zoals dit met deze notitie verder is ingekleurd. Op basis hiervan kunnen dan naar verwachting *best practices* op het gebied van Tegenhouden worden benoemd, die enerzijds dienen ter verfijning van het concept en anderzijds als voorbeelden voor andere politiekorpsen en maatschappelijke actoren.

Monitoring en evaluatie

Het monitoren van initiatieven en het beoordelen van de effecten van maatregelen die in het kader van Tegenhouden worden ontplooid, dient het sluitstuk te zijn van deze aanpak. De evaluaties moeten uitsluitend geven over in hoeverre Tegenhouden daadwerkelijk bijdraagt aan een efficiënte en effectieve beheersing van criminaliteit. Ter stimulering van initiatieven zou jaarlijks een prijs kunnen worden toegekend voor het beste idee op het gebied van Tegenhouden.

Kennisdeling

Om de uitkomsten van onderzoek en evaluatie en de voortgang van het doorontwikkelen van het concept beschikbaar te maken binnen en buiten de politieorganisatie dient naar de mening van de Projectgroep een internettoepassing ten behoeve van de politie en haar partners te worden opgezet, al dan niet als onderdeel van het Politie Kennisnet.

zand strooien in de criminele machinerie

Verankering in de politieorganisatie

Beleidsvorming

713 Voor het integreren van Tegenhouden is het nodig dat het concept wordt doorvertaald in de kernprocessen die de politie kent. Dit begint op strategisch niveau met het verwerken van het concept Tegenhouden in de visie- of beleidsnotities die op dit moment al in opdracht van de RHC of van RHC-boards worden ontwikkeld. Concreet denken we hierbij aan de *Visie op dienstverlening* (Board Dienstverlening), het *Referentiekader Gemeenschappelijke Veiligheidszorg* (Board Toezicht), de *Visie op Herstelrecht* (RHC), de *Visie op Publiek-Private-Samenwerking* (PPS) en de *Notitie Ruimtelijke Ordening & Veiligheid* (RHC)³⁹. Deze vormen het kader waarbinnen verschillende processen binnen de politieorganisatie vorm en inhoud moeten krijgen.

Signaleren en adviseren

Tegenhouden is per definitie niet een zaak van de politie alleen. De mate van betrokkenheid van andere maatschappelijke actoren zal in veel gevallen bepalend zijn voor het succes van maatregelen in het kader van Tegenhouden. Dat de politie in de samenleving een gezaghebbende signaalfunctie heeft, biedt aanknopingspunten voor het mobiliseren van andere actoren. Daartoe dienen in de eerste plaats de al bestaande kanalen te worden benut. Tegenhouden zou dan ook richtinggevend moeten zijn voor de opstelling van vertegenwoordigers van de politieorganisatie in nationale en internationale overlegstructuren, zoals het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, en in de overleggen die vanuit de korpsen plaatsvinden, en uiteraard in het op te richten Platform Tegenhouden.

Borging in de korpsen

Integreren van Tegenhouden binnen de politiepraktijk vereist niet alleen dat Tegenhouden een plaats krijgt binnen de structuur van de RHC, maar ook dat op korpsniveau Tegenhouden als apart aandachtsveld wordt benoemd en in een structuur wordt ondergebracht, bijvoorbeeld in een projectorganisatie⁴⁰.

De eerste stap in dit verband is het per korps aanwijzen van een portefeuillehouder ondersteund door medewerkers die hun aandacht volledig op Tegenhouden kunnen richten.

Ook politiemedewerkers op uitvoerend niveau moeten worden gestimuleerd tot het bedenken en vormgeven van maatregelen die bijdragen aan het voorkomen of vroegtijdig beëindigen van criminaliteit. Tegenhouden dient daarom een onderdeel te worden van persoonlijke ontwikkelingsprogramma's van politie-medewerkers.

Uiteindelijk betekent dit ook dat individuele medewerkers door hun leidinggevend worden aangesproken en formeel worden beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan Tegenhouden (sturen op prestaties). Inhoudelijk betekent dit dat van wijkagenten wordt gevraagd dat zij problemen oplossen langs de weg van Tegenhouden, bijvoorbeeld doordat zij de in hun gebied opererende veelplegers kennen en permanent in beeld houden. Van rechercheurs zou moeten worden geëist dat zij bij verhoren niet alleen focussen op informatie die rechtstreeks verband houdt met de zaak waaraan zij werken, maar dat zij zich mede richten op het verkrijgen van informatie die vanuit het perspectief van Tegenhouden relevant is en doorgespeeld kan worden aan de medewerkers in de basispolitiezorg.

Tot besluit

7|4 Wat in de vorige paragraaf is gezegd over de politieorganisatie, geldt mutatis mutandis ook voor partners van de politie. Elk van deze organisaties zou zowel op beleidsniveau als op uitvoerend niveau als in signalen en adviezen vanuit de eigen professie en uitvoeringspraktijk serieus aan de slag moeten gaan met het begrip Tegenhouden, opdat – in de woorden van Marsman – ‘in alle gewesten de stem van het water ... wordt gevreesd en gehoord’.

Noten

- 1 Bijvoorbeeld: Nieuwjaarspeech burgemeester in de raadsvergadering van 14 januari 2002 (Zwolle 15 januari 2002); Contract met Nederland, een veilig land is een sociaal land, PvdA 27 maart 2002; Politiek signaal van Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen aan de lijsttrekkers van de politieke partijen, 4 maart 2002; Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor, Ministerie van Justitie 2003; Tweede Kamer, beantwoording van de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de vaste commissies van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie over het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (28600 VII en 286000 VI nr. 6), ingezonden 5 november 2002.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), De toekomst van de nationale rechtsstaat, november 2002.
- 3 Politiewet 1993, art. 2.
- 4 Reiss, Albert J., and David J. Bordua (1967) *Environment and Organization: A Perspective on the Police*. In: Bordua, David J. (ed). *The Police. Six sociological essays*. New York: John Wiley and Sons.
- 5 Ron König, Paul Sinning, Klaas Verschuure, *Blauw onder invloed. Dynamiek in de politie-organisatie*, Twynstra, Amersfoort 2001.
- 6 Projectgroep organisatiestructuren (POS), *Politie in verandering*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1977.
- 7 Bram Peper, *Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving*, 12 juli 1999.
- 8 Bruinsma, G.J.N., H.G. van de Bunt, I. Haen Marshal. *Met het oog op de toekomst. Verkenning naar kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010*. AWT-Achtergrondstudies 24, Den Haag, december 2001.
- 9 Zie in dit opzicht: C.D. van der Vijver e.a., *Kerntaken van de politie, een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede, 2001.
- 10 B.J.A.M. Welten, *Politie op weg naar een functiecrisis*, interne notitie, 8 februari 2003. Zie ook: Ron König, Paul Sinning, Klaas Verschuure, *Blauw onder invloed. Dynamiek in de politie-organisatie*, Twynstra, Amersfoort 2001.
- 11 Zie ook: Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*, Raad voor het Openbaar Bestuur, mei 2001.
- 12 C.D. van der Vijver e.a., *Kerntaken van de politie, een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede, 2001.
- 13 *Zicht op taakuitvoering politie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28791, nrs. 1-2.
- 14 Om die reden noemt Van der Vijver (op cit.) dit 'functionele taken'.
- 15 Bijvoorbeeld: *Strategieconferentie Kerntaken van de politie*, 7 februari 2001.
- 16 De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie.
- 17 Kerntaken mogen niet worden verward met de kernprocessen uit het Procesmodel Nederlandse Politie.
- 18 *Nota Criminaliteitsbeheersing* (Kamerstukken 2001-2002, 27 834, nrs. 1 en 2).
- 19 M.S. de Vries en C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, SMVP, Dordrecht 2002.
- 20 Ben van Eeuwijk, *Het verhaal achter de cijfers. Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers*. Scriptie, VU Amsterdam, 2002.
- 21 Hans Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2002.

- 22 Thomas von der Dunk, Tussen vrijheid en veiligheid. Rede uitgesproken op 3 december 2002 te Leeuwarden.
- 23 Klassiek in de zin dat deze taken in vrijwel alle Westerse samenlevingen aan een publieke politieorganisatie zijn opgedragen.
- 24 Nota Criminaliteitsbeheersing (Kamerstukken 2001-2002, 27 834, nrs. 1 en 2). De cijfers hebben betrekking op het jaar 1999.
- 25 Een belangrijk deel van deze aangiften bestaat overigens uit aangiften die zijn vereist voor een claim bij de verzekeraar, waarbij door de burger geen verdere actie van de politie wordt verwacht.
- 26 Een zinsnede als 'Crime prevention through law enforcement' illustreert de ruimere betekenis van het begrip preventie in de Engelse taal. Ook handhaving en opsporing kunnen blijkbaar worden gezien als *crime prevention*. In de Nederlandse context wordt soms de term 'repressieve preventie' aangetroffen. Ook wordt wel onderscheid gemaakt tussen proactie en preventie, waarbij proactie aan preventie vooraf gaat. Zie ook paragraaf 4.3.
- 27 David H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York en Oxford, 1995.
- 28 Zie hiervoor: Brantingham, Patricia L., *Crime Prevention: the North American Experience*. In: Evans, David J. & David T. Herbert (eds), *The Geography of Crime*, Routledge, Londen and New York, 1989.
- 29 Bekende titels zijn: *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Planning* (Newman) en *Crime Prevention through Environmental Design* (Jeffery).
- 30 Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.
- 31 Monique Kieverink, Ron Smits, *Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, afstudeerscriptie Universiteit Twente, Enschede juni 2002*.
- 32 Met productiewijze bedoelen we 'een verzameling handelingen die een organisatie met de beschikbare menselijke en materiële hulpbronnen relatief gemakkelijk verricht' (Dijkink, G.W.J., *Politie en omgeving, kennis en beleid rond de criminaliteit in Amsterdam*, Academisch proefschrift, Amsterdam 1987).
- 33 Herstelrecht (restorative justice) gaat niet uit van de gedachte van vergelding, zoals het strafrecht, maar werkt vanuit de vraag wat en hoe aangedaan leed kan worden hersteld, opdat duurzame oplossingen tot stand komen.
- 34 Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Praktijkvoorbeelden Tegenhouden*, Project Tegenhouden, eerste uitgave maart 2003.
- 35 W. Bokkers, *Creatieve criminaliteitsbeheersing. Een uitdaging voor een ieder*. Algemeen Politieblad 152, nr. 11, 31 mei 2003.
- 36 Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Praktijkvoorbeelden*, op. cit.
- 37 Zie ook: Stuurgroep 'Politie 2000' Stichting Maatschappij en Politie, *Veiligheid en politie: een beheersbare zaak*, SMP-publikaties 7, Gouda Quint, Arnhem 1991.
- 38 Politiek signaal van Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen aan de lijsttrekkers van de politieke partijen, Den Haag 4 maart 2002.
- 39 De genoemde titels zijn werktitels.
- 40 De regiopolitie Amsterdam-Amstelland probeert langs deze weg Tegenhouden vorm en inhoud te geven.

Samenstelling projectgroep

Deze notitie is het product van de Projectgroep Opsporing-2, waarin hebben deelgenomen:

- ≧ drs. B.J.A.M. Welten, korpschef politieregio Groningen, voorzitter
- ≧ M.G. van Bochove MPA, divisiechef recherche politieregio Utrecht
- ≧ mr. P. Deelman, korpschef politieregio Twente
- ≧ J.W. Pronker MPA, hoofd dienst centrale recherche politieregio Amsterdam Amstelland
- ≧ J.A.J.T. Vissers EMPM, plaatsvervangend korpschef politieregio Rotterdam-Rijnmond

Bij de start van dit project was verder betrokken:

- ≧ J.C. van Riessen, plaatsvervangend korpschef politieregio Amsterdam-Amstelland

Het project is ondersteund vanuit het Nederlands Politie Instituut door:

- ≧ dr. F.C. Hoogewoning, beleidsadviseur strategie
- ≧ mr. N.M. Vaes, beleidsadviseur politieprofessie

Met dank aan:

- ≧ F.J.M. Paternotte, regionaal coördinator project Tegenhouden politieregio Amsterdam-Amstelland
- ≧ J.J. Schönfeld MCM, hoofd bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen politieregio Amsterdam-Amstelland

Colofon

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