

## Politiële misdaadbestrijding

Fijnaut, C.J.C.F.; Nuijten-Edelbroek, E.; Spickenheuer, J.

*Published in:*

Het tijdschrift voor de politie

*Publication date:*

1987

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Fijnaut, C. J. C. F., Nuijten-Edelbroek, E., & Spickenheuer, J. (1987). Politiële misdaadbestrijding: De resultaten van 20 jaar onderzoek. *Het tijdschrift voor de politie*, 49(6), 256-263.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Politiële misdadaadbestrijding

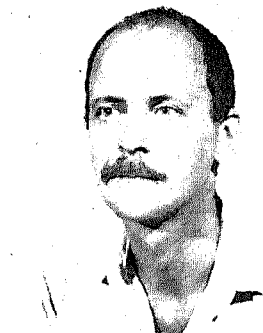
De resultaten van 20 jaar onderzoek



*C.J.C.F. Fijnaut,  
Hoogleraar Strafrecht  
en Criminologie aan de  
Erasmus Universiteit  
Rotterdam, voorheen  
Raadadviseur bij het mi-  
nisterie van Justitie.*



*E.G.M. Nuyten-Edel-  
broek en*



*J.L.P. Spickenheuer,  
Medewerkers van het  
Wetenschappelijk On-  
derzoek- en Documenta-  
tiecentrum van het mi-  
nisterie van Justitie.*

## Inleiding

Misdadaadbestrijding, speciaal door de politie bedreven, is een aangelegenheid die in de voorbije jaren in het Westen veel aandacht heeft getrokken. Natuurlijk vertoont dit onderwerp veel facetten. In dit artikel wordt vooral ingegaan op het empirisch onderzoek dat is gedaan naar de effecten van politieke misdadaadbestrijding. Deze keuze vloeit voort uit het feit dat wij ons zo'n 2 jaar geleden zagen geplaatst voor de opdracht om de resultaten te evalueren van een viertal experimenten die in de jaren 1979-1984 in Nederland door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie met politieke misdadaadbestrijding zijn gedaan. Dit artikel is gebaseerd op het rapport dat wij over deze evaluatie hebben geschreven. In dit rapport wordt een vergelijking gemaakt tussen het onderzoek dat tot nu toe over politieke misdadaad-

bestrijding in de Verenigde Staten en Groot-Britannië werd verricht, en Nederlandse onderzoek dien-aangaande. Deze vergelijking lag voor de hand omdat in de beide andere landen gewoon het meeste vergelijkbare onderzoek is uitgevoerd.

Natuurlijk is in deze evaluatiestudie de nodige aandacht geschonken aan opzet en organisatie, uitvoering en resultaten. Maar we hebben met een bespreking hiervan geen genoegen genomen, omdat voor een behoorlijke oordeelsvorming over hun wetenschappelijke waarde, hun maatschappelijke betekenis en hun beleidsrelevantie zeker zo belangrijk is om ook hun directe context in ogenschouw te nemen. Onder 'context' wordt hier dan verstaan: hun concrete voorgeschiedenis, hun institutionele kader en hun plaats in (de discussie over) de hervorming van het politieapparaat. En juist deze hervorming is zo belangrijk omdat zij vooral, met haar uitlopers naar enerzijds de feitelijke ontwikkeling van en de politieke discussie over misdadaad, en anderzijds naar andere instellingen en diensten die actief zijn op het terrein van de misdadaadbestrijding, de achtergrond vormt waartegen de ontwikkeling van het onderzoek zich afspeelt.

Het is vanzelfsprekend onmogelijk om in het bestek van dit artikel alle genoemde facetten van het betrokken onderzoek in de drie landen uitvoerig te belichten. We zullen ons hier tot de hoofdlijnen moeten beperken. Dit wil zeggen dat hierna achtereenvolgens voor de Verenigde Staten, voor Groot-Britannië en voor Nederland in de mate van het mogelijke zal worden aangegeven:

- de context waarbinnen het betrokken onderzoek werd verricht;
- de resultaten van dit onderzoek;
- en de consequenties die aan deze resultaten zijn verbonden voor het verdere onderzoek.

In het algemeen besluit proberen we te schetsen in hoeverre deze consequenties passen in de ontwikkelingen die zich elders in West-Europa inzake het onderzoek van de politie aftekenen.

## De Verenigde Staten: in het teken van de desillusie

Vooraf onder invloed van de maatschappelijke discussie over het optreden van de politie bij rassensrellen en over haar optreden bij de opsporing van strafbare feiten, begonnen in het begin van de jaren '60 enerzijds rechtsgelcerden als F. Remington en W.R. Lafave, en anderzijds sociologen en politicologen als

J.H. Skolnick, A.J. Reiss jr. en J.Q. Wilson op deze instelling te studeren. Hen interesseerde niet alleen de manier waarop politiemensen gebruik maken van hun feitelijke beslissingsmacht, maar ook hoe deze machtsuitoefening wordt (voor-)gestructureerd door de wijze waarop steden worden bestuurd en korpsen worden geleid, welke dilemma's met name die tussen rechtmatigheid en doeltreffendheid, bij deze machtsuitoefening spelen en hoe die door politiemensen worden opgelost, en hoe politiemensen en politiediensten zich verhouden tot de advocatuur, het openbaar ministerie en de rechtbanken. De studie van J.H. Skolnick naar het functioneren van opsporingsdiensten en de vergelijkende studie van J.Q. Wilson naar de organisatie en werking van surveillancediensten staan nog altijd model voor dit soort van onderzoek.

In 1964 ontketende de ultraconservatieve presidentskandidaat B. Goldwater een nieuwe *war on crime*. Hij verloor wel de verkiezingen, maar zijn oorlogszuchtige ideeën gingen niet verloren. De nieuwe democratische president L.B. Johnson installeerde in 1965 de zgn. *Crime Commission* die in 1967 het overbekende rapport *The challenge of crime in a free society* publiceerde. In het spoor van dit rapport kwam in 1968 de *Omnibus Crime Control and Safe Street Act* tot stand, waarvan de uitvoering grotendeels werd opgedragen aan de *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA). Het leeuwedeel van de financiële middelen van de LEAA werd gespendeerd aan de materiële en de personele uitbouw van het politieapparaat. Een klein deel werd via het onderzoeksinstituut van de LEAA, het *National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice* (NILECJ) besteed aan research, vooral onderzoek inzake de uitrusting van de politie, haar personeelsproblemen en haar management.

Naast het NILECJ werd in 1970 de *Police Foundation* opgericht. Het belangrijkste doel van deze instelling was (en is) eveneens de hervorming en verbetering van het politieapparaat, met name waar het zijn doeltreffendheid en doelmatigheid met betrekking tot de criminaliteitsbestrijding betreft. Maar, anders dan het NILECJ liet deze particuliere stichting zich niet zo meeslepen door de ideologie van de gangmakers van de *war on crime*. De leiding van de *Police Foundation* ging het er vooral om via kleinschalig quasi-experimenteel onderzoek en met de daadwerkelijke steun van de gewone politiemensen de uitgangspunten van de traditionele politieke anti-misdaad strategieën (DDA: *deter, detect and apprehend*) kritisch te evalueren. Zij kon hierbij rekenen op steun van hiervoor genoemde onderzoekers, die zich op 't einde van de jaren '60 de nodige keren kritisch hadden uitgelaten over de *war on crime* en haar implicaties. Ten eerste waarschuwden zij er toen al voor dat de poging om de politie te heroriënteren op preventieve en repressieve misdaadbestrijding, via de centralisering en de specialisering waarmee deze hervorming gepaard moest gaan, onherroepelijk zou leiden tot vervreemding en dus tot

grote moeilijkheden tussen de leiding van de politie en de gewone politiemensen. En ten tweede spraken zij onmiddellijk de vrees uit dat een dergelijke hervorming gemakkelijk zou kunnen leiden tot vervreemding en dus tot botsingen tussen de politie en de armere delen van de bevolking omdat er onvoldoende rekening in werd gehouden met democratische en rechtsstatelijke waarden, en met de visies en de gevoelens van minderheden omtrent de problematiek van openbare orde en veiligheid.

Halverwege de jaren '70 bleken deze voorspellingen maar al te waar te zijn. Op tal van plaatsen liep de gehele of gedeeltelijke hervorming van korpsen, m.n. die in de richting van *teampolicing*, stuk op felle machtsstrijd tussen en binnen de diverse geleidingen. Vaak was 'the lowest ranking, least visible, personally most threatened member of the department - the patrolman - ' niet bereid om zijn beslissingsvrijheid en zijn zekerheid op te offeren. Dikwijls ook was het middenkader bevreesd voor uitholling van zijn intermediaire machtspositie. En niet zelden rezen er binnen de korpsleiding ernstige meningsverschillen over de weg die moest worden bewandeld. Verder kwamen inderdaad al vlug de negatieve effecten van een pro-actieve, agressieve aanpak van de misdaadbestrijding aan het licht. Zulk een aanpak leverde natuurlijk wel veel arrestaties op, zij 't dan vooral arrestaties in verband met relatief lichte en

zichtbare delicten, maar zij verpestte menigmaal tezelfdertijd de relaties tussen de politie en de bewoners van de zwarte buurten; voor een aantal onder hen onttaarde de politie zelfs in een vijandige macht, een bezettingsleger.

Met het beleidsgerichte onderzoek ging het in deze jaren trouwens ook niet goed. In 1976-1977 stelde de National Research Council vast dat het onderzoek van het NILECJ theoretisch, methodisch en praktisch niet veel voorstelde. Zij weet dit povere resultaat vooral aan de politieke en ambtelijke druk die op het instituut werd uitgeoefend om in zeven haasten met toepasbare onderzoeksresultaten op de proppen te komen, en beval aan dat 'the Institute would avoid all pretense of providing immediate solutions and instead mount a program of medium - to - long-range research projects directed at producing knowledge about crime problems'. Deze aanbeveling was natuurlijk geen verrassing voor *insiders*. Had het vroegere onderzoek van J.H. Skolnick c.s. niet al lang laten zien hoe gecompliceerd politieke misdadbestrijding in elkaar zit, en dus hoe haaks simpele pogingen tot hervorming ervan op de werkelijkheid staan?

Maar ook het experimentele onderzoek, zoals dat door de *Police Foundation* werd gedaan, kreeg de nodige kritiek te verduren. In de praktijk bleek het door allerhande meningsverschillen immers niet zo gemakkelijk te zijn om de doelstellingen van experimenten nauwkeurig te bepalen. Eveneens kwam men tot de ontdekking dat er eigenlijk geen geschikte meetinstrumenten voorhanden waren. Ook rees al snel het probleem dat de experimentele condities op wat langere termijn niet of nauwelijks konden worden gehandhaafd. Om maar te zwijgen van de onmogelijkheid om de externe omstandigheden onder controle te houden. Met andere woorden: na korte tijd bleek dat de proefnemingen, die waren bedoeld om de werkelijkheid ingrijpend te veranderen, zelf niet of onvoldoende realistisch waren. Zelfs in het bekende Kansas City Preventive Patrol Experiment (1974) kreeg men deze problemen niet onder de knie.

Het mag dan ook niet verbazen dat, toen in de jaren 1975-1978 door deze en gene wetenschapper de balans werd opgemaakt van de resultaten die met het wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de politieke misdadbestrijding waren geboekt, de geesten wat verdeeld waren. De meeste, en de meest gekwalificeerde onderzoekers stelden zich echter op het volgende standpunt:

- de politieke misdadbestrijding, zowel in haar preventieve als in haar repressieve gedaanten, draagt weinig of niets bij tot vermindering van de misdad, en tot vermindering van gevoelens van onveiligheid;
- dit feit heeft alles te maken met het gegeven dat het ontstaan en de ontwikkeling, kortom het voorkomen van misdad, grotendeels buiten het bereik van de politie valt;

- en verheving van de politieke misdadbestrijding kan tijdelijk wel enig effect hebben (meer aanhoudingen) maar heeft in elk geval ook al vlug allerlei nadelige gevolgen (voor individuele burgers, voor hele bevolkingsgroepen), verplaatst de problemen vaak alleen maar naar andere plaatsen of andere tijdstippen, is in de praktijk dikwijls niet lang vol te houden, en staat overigens in het algemeen vrij snel op gespannen voet met de beginselen van de democratische rechtsstaat.

Het scepticisme dat uit deze beoordeling sprak, ging rond 1980 over in een regelrechte desillusie bij het merendeel van de beleidsgerichte onderzoekers over de ontwikkelingen die het (stedelijke) politieapparaat sedert de jaren '60 feitelijk doormaakte en over de mogelijkheden om hier via onderzoek iets aan te kunnen veranderen. Nader onderzoek toonde immers aan dat de versterking van dit apparaat, langs traditionele lijnen, alsmaar *crescendo* was gegaan, en dit met name in de (grote) steden met veel zwartten die in de jaren '60 via rellen in opstand waren gekomen tegen hun maatschappelijke positie. Het kan, zeker in deze steden, dan ook niet anders of offensief politieoptreden tegen misdad moest hier wel steeds opnieuw uitlopen op confrontaties met (delen van) de zwarte gemeenschap. Net zo min als juist in die steden viel te ontkomen aan verdere vervreemding en toenemende wrijving tussen de 'top' en de 'basis' van de korpsen zelf. Er waren hier ondertussen twee conflicterende culturen gegroeid, die van de *management cops* en die van de *street cops*. D. Bayley constateerde in die tijd somber: 'at the heart of law enforcement in the United States there are frustrated, cynical people dealing with neglected, helpless people - in effect, the strong and the weak, both alienated, locked in an intimate embrace'.

Juist omdat noch het praktische onderzoek van de LEAA noch het experimentele onderzoek van de *Police Foundation* dergelijke ontwikkelingen heeft kunnen voorkomen, is er in de voorbije jaren door de betrokken wetenschappers naarstig gezocht naar wegen uit de impasse.

Wat het beleidsgerichte evaluatieonderzoek betreft kan worden gesteld dat het 'klassieke' veldexperiment in het algemeen heeft afgedaan om de redenen die hiervoor zijn genoemd. Hiervoor in de plaats worden momenteel eigenlijk 3 nieuwe benaderingen aanbevolen en uitgeprobeerd. Ten eerste is er door onderzoekers van de *Police Foundation* een *doelgerichte* benadering uitgewerkt. Dit is een benadering waarin zowel met de doelen van de politie, als met haar middelen om die te bereiken, als met de sociale omstandigheden waarin deze middelen moeten worden ingezet, wordt rekening gehouden. Ten tweede is door G.P. Whitaker c.s. in opdracht van het National Institute of Justice, de opvolger van de LEAA, een leergerichte benadering uitgewerkt. Karakteristiek voor deze benadering is dat evaluatie wordt gezien als een continu leerproces waarin, ten

eerste, problemen worden geïdentificeerd, ten tweede, programma's worden ontwikkeld om die problemen aan te pakken en, ten derde, theorieën over het politiewerk worden gevormd. Tussen de doelgerichte en de leergerichte benadering in staat de probleemgerichte benadering van H. Goldstein. Deze houdt in dat problemen waarmee de politie wordt geconfronteerd, eerst langs zoveel mogelijk wegen in kaart moeten worden gebracht. Vervolgens moet de bestaande politieke aanpak van die problemen nauwgezet worden onderzocht. En tenslotte moet worden nagegaan of er geen mogelijkheden zijn om deze aanpak te verbeteren in functie van het gestelde probleem.

Buiten de sfeer van het evaluatie-onderzoek heeft er zich in de voorbije jaren bovenal een soort van regeneratie van het onderzoek uit het begin van de jaren '60 voorgedaan. Opnieuw wordt er gestudeerd op de werking van politiediensten in samenhang met hun politieke en sociaal-economische omstandigheden. En opnieuw is er weer interesse voor het optreden van opsporingsdiensten, speciaal hun optreden tegen georganiseerde misdaad. Daarenboven is er sprake van een toenemende belangstelling voor de geschiedenis van het politiewezen in de Verenigde Staten, met name voor zijn evolutie rond 1900. Toen immers werd definitief de basis gelegd voor de ontwikkelingen die zich heden ten dage afspelen.

#### **Groot-Brittannië in het teken van de tegenspraak**

De eerste sociologische onderzoeken die in Groot-Brittannië in het begin van de jaren '60 werden gedaan, hadden vooral betrekking op de relaties tussen de politie en de bevolking, vooral de gekleurde immigranten. Deze onderzoeken waren slechts zijdelings geïnspireerd door de discussie die in die jaren ook in Groot-Brittannië losbarstte over de organisatie van de politie en haar rol in de ordehandhaving en de criminaliteitsbestrijding. Ook in latere jaren, zo rond 1970, bracht deze discussie geen *hausse* van onderzoek teweeg, ofschoon zij inmiddels nog was aangewakkerd door rassenspanningen, aanslagen van de IRA en stakingen tegen het beleid van de regering-Heath. Wel groeide in kringen van onderzoekers langzamerhand interesse voor het doen en laten van het politiewezen. Zo werden vanaf 1971 door M. Banton in Bristol op gezette tijden seminars over politiesociologie georganiseerd.

Deze toenemende belangstelling mondde in de tweede helft van de jaren '70 uit in een stroom van indringende, goed gedocumenteerde studies over de reorganisatie van de politie met het oog op de bestrijding van onlusten, terreur enz. en over het justitiële politie-optreden, in het bijzonder de totstandkoming van de politieke criminele statistieken. Zij had duidelijk te maken met de malaise die zich in deze jaren in en rondom het politieapparaat voordeed.

Eenzijds bleek meer en meer dat de reorganisatie die in de jaren '60 op de rails was gezet (de invoer-

ring van het *unit beat policing* en van computergestuurde *command and controlsystemen*) geen succes was. Anderzijds kwam een *law and order*-beweging op gang die, met steun van grote delen van de politie, met succes aandrong op krachtdadige versterking van het politieapparaat volgens het traditionele repressieve patroon: meer mensen, meer bevoegdheden, meer uitrusting. Daartegenover ontstond dan weer een beweging, de *society against crime* beweging, waarin werd gepleit voor een eerder preventieve aanpak van misdaadproblemen. Een aanpak ook waarin de politie geen dominante rol speelt, maar eerder stimulerend en coördinerend optreedt ten aanzien van andere maatschappelijke instellingen en ambtelijke instanties. Deze beweging vond in de praktijk echter weinig gehoor.

Het belangrijkste onderzoek aangaande de politieke misdaadbestrijding werd in deze jaren verricht door universitaire onderzoekers. Speciaal de namen van K. Bottomley en C. Coleman, R.A. Carr-Hill en N.H. Stern, D. Steer en M. Zander mogen hier worden genoemd. Hun studies over het justitiële politie-optreden en de hierop gebaseerde statistieken leverden o.m. de volgende resultaten op:

– strafbare feiten worden gewoonlijk niet opgespoord door de politie maar worden aangebracht door het publiek;

– het merendeel van de (geregistreerde) misdaad wordt eigenlijk 'opgelost' door de aangevers/slachtoffers; zij leveren bij de aangifte de verdachte erbij of verschaffen dan tenminste zoveel aanwijzingen dat de politie de dader(s) moeiteloos kan achterhalen;

– slechts in geval van ernstige delicten wordt er nog 'echt' gerechercheerd': verdachten volgen, tips inwinnen en dergelijke;

– een adequate interpretatie van politieke statistieken vereist dan ook een grondige kennis van de werking van het politieapparaat;

– en er valt hoogstwaarschijnlijk weinig te doen aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de opsporing, maar des te meer aan de kwaliteit van de afhandeling van aangegeven delicten en aan de behandeling van aangevers, slachtoffers en verdachten.

Het spreekt vanzelf dat deze conclusies neerkwamen op een regelrechte afwijzing van de politiehervorming zoals die in die tijd met het oog op misdaadbestrijding werd doorgevoerd. Want zonder dat er genuanceerd werd gekeken naar de totstandkoming van politieke misdaadstatistieken, werd er maar gesproken over de stijging van de misdaad, misdaadgolven, en werd er maar beweerd dat de politie de problemen wel aan zou kunnen als ze maar sterk genoeg was, voldoende bevoegdheden had, goed was opgeleid en uitgerust.

Toch werden deze conclusies gedeeld door de onderzoeksgroep van het Home Office die zich in 1976-1977 ook richtte, op onderzoek naar de doeltreffendheid van de politie bij de beheersing van misdaad. Niet alleen het zoëven gememoreerde Engelse onderzoek deed de *Research Unit* voor dit standpunt kiezen, maar ook de uitkomsten van het Amerikaanse onderzoek brachten haar tot deze keuze. De leiding van deze groep zag er dan ook al vlug vanaf om een onderzoeksprogramma rond het genoemde thema op te zetten. Zij zag daar na kennisneming van de beschikbare literatuur het nut niet meer van in. Meer heil zag zij op dat moment in de toepassing van een soort 'situatieve criminologie', d.w.z. een criminologie die steunt op de gedachte dat de meeste mensen die delicten plegen dit berekenend doen, en dat het dus mogelijk moet zijn om hetzij door vermindering van de materiële kansen om misdaden te plegen, hetzij door vergroting van het risico dat men wordt gepakt, de criminaliteit terug te dringen.

De tijd om deze 'nieuwe' criminologie uit te proberen kreeg de *Research Unit* echter niet. Want in de loop van 1981 nam de malaise rond de Engelse politie de proporties van een crisis aan, waarin zowel de externe verhoudingen als de interne organisatie, zowel de materiële uitrusting als de justitiële bevoegdheden, zowel de operationele structuren als de eigen ideologie werden meegesleurd. Aan de ene kant werd deze overgang bewerkstelligd door de heftige

debatten die de publikatie van het eindrapport van de *Royal Commission on Criminal Procedure* over de (uitbreiding van de) politie bevoegdheden uitlokte.

Maar belangrijker nog waren, aan de andere kant, de opstanden van delen van de verpauperde bevolking die in april 1981 (Londen) en juli 1981 (Londen, Liverpool en Manchester) uitbraken. Want die dreven de discussie over de politie echt op de spits. Niet alleen omdat haar optreden in een aantal gevallen (mede) de aanleiding van de rellen vormde, maar ook omdat de manier waarop ze de orde trachtte te herstellen, links en rechts veel kritiek kreeg.

De weerslag van deze gebeurtenissen op het empirisch onderzoek aangaande de politieke misdaadbestrijding is minder groot geweest dan men zou hebben kunnen verwachten. Ze hebben in elk geval niet geleid tot een beduidende vermeerdering van dit onderzoek. De onderzoeksgroep van het Home Office heeft zich in de jaren daarna ondanks alles toch verdiept in de vraag naar de doeltreffendheid van deze bestrijding. En opnieuw, maar ditmaal ook op basis van eigen onderzoek, kwam zij tot de vaststelling dat de politie weinig of geen invloed heeft op de omvang van misdaad, dat verhoging van haar sterkte en vergroting van haar middelen met het oog hierop dan ook geen zin heeft, en dat een dergelijke versterking bij een bepaalde samenstelling van de aangegeven misdaad wellicht een hoger oplossingspercentage in de hand werkt, maar dat, wanneer dit wordt bereikt door de inzet van speciale eenheden, het gemakkelijk kan leiden tot verstoring van de verhoudingen met delen van de armlastige bevolking. Verder zijn er eigenlijk vooral beschouwende, maar hierom niet minder interessante, studies over de reorganisatie en de gevolgen van politieke misdaadbestrijding gepubliceerd.

Wel hebben die gebeurtenissen een stroom van literatuur op gang gebracht over de organisatie en de werking van de Engelse politie in het algemeen.

Centraal in deze literatuur staan de verhouding tussen de politie en de bevolking enerzijds en de verhouding tussen de politie en de (lokale en nationale) overheden anderzijds. Deze verhoudingen worden, gelet op de oorsprong van de betrokken studies, natuurlijk niet enkel op zichzelf beschouwd, maar juist ook in relatie tot de ontwikkelingen in de interne organisatie van de politie en tot de evolutie en de inhoud van het beleid dat door de regering-Thatcher op de diverse terreinen van het maatschappelijk leven is en wordt gevoerd. Daarenboven valt het op dat er, vooral ter verklaring van de hedendaagse situatie, veel belangstelling is ontstaan voor de geschiedenis van het Engelse politiebestedel. De grote mijnstaking van 1984 heeft vanzelfsprekend de publikatie van dit soort studies nog eens bevorderd.

#### **Nederland: in het teken van de zeggenschap**

In Nederland groeide in de loop van de jaren '60 bij politie en justitie, en eveneens in de politiek, ook het gevoel dat de misdaad een probleem begon te vormen. De verontrusting hieromtrent leidde - net als in andere landen - tot numerieke versterking van

het politieapparaat en tot uitbouw van de speciale opsporingsdiensten. Een gerichte aanpak van wetenschappelijk onderzoek bracht deze verontrusting niet tot stand. Maar het weinige onderzoek dat niettemin rond 1970 plaatsvond, stond wel haaks op de ideeën die bij de overheid en in de politiek over misdaad-(bestrijding) leefden. Net als hun Amerikaanse en Engelse collega's kwamen de onderzoekers toen al tot de vaststelling dat de stijging van de misdaad niet mocht worden overdreven, dat het weinig zin heeft om het politieapparaat te versterken terwille van een meer effectieve misdaadbestrijding, en dat, wanneer zulke versterking toch gebeurt, de kans levensgroot is dat irrealistische verwachtingen en dus reële frustraties bij de bevolking worden gewekt.

Niettemin werden er, zoals in de inleiding al werd aangegeven, in 1979 door het WODC naar Amerikaans voorbeeld enkele experimenten met politieke misdaadbestrijding opgezet. Dat dit toch gebeurde, vloeide in hoofdzaak voort uit het feit dat op dat moment binnen het openbaar ministerie grote zorg bestond over de feitelijke uitoefening van de zeggenschap, het gezag, dat het formeel over de politie heeft. De hoop bestond dat dergelijke onderzoeken inzicht zouden verschaffen in de mate waarin bepaalde vormen van politie-inzet in de gegeven omstandigheden de grootste daling van de criminaliteit teweegbrengen. Een dergelijk inzicht, zo dacht men binnen het openbaar ministerie, zou het beter mogelijk maken, een gericht beleid voor politieke criminaliteitsbestrijding te voeren, en dit beleid na verloop van tijd ook efficiënt evalueren.

De experimenten waarvoor uiteindelijk werd gekozen, waren de volgende:

- in een bepaalde wijk van Amsterdam werd een speciaal team, bestaande uit leden van de surveillancedienst en de recherche, gedurende een bepaalde periode belast met een preventieve taak en, maar in mindere mate, met een repressieve taak;
- in Hoogeveen, een middelgrote plaats in het Noorden van het land, werd geprobeerd om middels gerichte preventieve surveillance in combinatie met *crime prevention*-activiteiten de zgn. kleine criminaliteit terug te dringen;
- in Leiden werd een onderzoek opgezet naar de mogelijkheden om de werking van de recherche doeltreffender en efficiënter te maken; dit onderzoek ging gepaard met een onderzoek in Utrecht naar de effecten van projectmatig redden;
- en in Sittard, een middelgrote gemeente in het Zuiden van het land, werd vergelijkenderwijze nagegaan welke gevolgen de algemene invoering van wijkteampolitie voor de bestrijding van de criminaliteit had.

De resultaten van deze experimenten waren - te zamen genomen - dat het effect van het (experimentele) politie-optreden op de omvang van de criminaliteit inderdaad beperkt was. Het criminaliteitsniveau daalde in de betrokken gemeen-

ten niet, maar het steeg in elk geval minder sterk dan in vergelijkbare gemeenten. Waarbij dan wel moet worden bedacht dat hier onder criminaliteit vooral delicten worden verstaan die zich in het openbaar en op goed zichtbare plaatsen afspelen, dus vooral vernieling en openlijk geweld. Verder was er in 2 gemeenten (Hoogeveen en Amsterdam) sprake van 'n geringe resp. een aanzienlijke afname van de onveiligheidsgevoelens. Consequenties voor het opsporingsbeleid werden in de genoemde plaatsen aan deze onderzoeken eigenlijk niet, of toch niet direct, verbonden. Wellicht niet omdat hun resultaten al bij al niet zo indrukwekkend waren.

Hoe dan ook, deze resultaten kwamen op beslissende punten overeen met de bevindingen waartoe eerder ook de Amerikaanse en de Engelse onderzoekers waren gekomen. Zij hadden toch ook geconstateerd dat politieke misdaadbestrijding, zowel in haar preventieve als in haar repressieve gedaanten, weinig bijdraagt tot vermindering van misdaad. Het enige positieve effect dat van een versterkt en/of gericht politie-optreden in dit opzicht kan worden verwacht, is dat er zich een geringere of geen verdere stijging van misdaad voordoet. Dit effect heeft echter - gezien de oriëntatie van het meeste (experimentele) onderzoek op kleine criminaliteit begrijpelijk - slechts betrekking op delicten en delictsvormen met een grote sociale zichtbaarheid, vooral vernieling. En ook zij hadden aanwijzingen gevonden voor

de stelling dat een vergroting van de fysieke aanwezigheid van de politie somtijds onder de mensen een vermindering van onveiligheidsgevoelens met betrekking tot de eigen buurt met zich meebrengt. Maar niet alleen onze resultaten stemden grosso modo overeen. Ook op het vlak van de methode, die van het veldexperiment, deden wij dezelfde ervaringen als de buitenlandse onderzoekers op. Hierbij kan dan worden gedacht aan het probleem om geschikte controlegemeenten en/of-gebieden te vinden, aan het probleem om de experimentele werkwijzen langere tijd gaande te houden, en aan het probleem om onbedoelde effecten in de gaten te krijgen en vast te stellen. Bovendien kunnen - achteraf - vraagtekens worden geplaatst bij de gehanteerde meetinstrumenten (o.m. bevolkingsenquêtes), bij de hoeveelheid gemeten effecten en bij de termijn waarop de metingen werden verricht. En mede om deze vraagtekens is en blijft het grootste probleem toch wel dat het niet mogelijk is om het (oorzakelijk) verband tussen de beproefde werkwijzen en de gevonden resultaten behoorlijk te duiden. Op de eerste plaats omdat in zulk een experiment het eventuele verband tussen 'prikkel' en 'effect' geen deel uitmaakt van het onderzoeksobject. Ten tweede omdat alle mogelijke factoren die in het proefgebied en/of het controlegebied eventueel op het gevonden effect hun invloed hebben doen gelden, buiten het onderzoek blijven en, zo ze al bekend zijn, bv. misdaadverslaggeving, dan toch niet onder controle kunnen worden gehouden. En tenslotte omdat niet één maar een aantal politie-activiteiten tegelijk op hun effecten werd onderzocht, zonder de afzonderlijke bijdrage van elke activiteit te (kunnen) meten. Vanwege al deze problemen hebben ook wij in ons rapport voorgesteld om af te zien van verdere (veld-) experimenten en over te stappen op een andere methode van evaluatie-onderzoek. De keuze die door ons is gemaakt, is volledig gebaseerd op de discussie die in de Verenigde Staten op dit punt gaande is. Dit wil zeggen dat wij een voorkeur hebben uitgesproken voor het doen van (vergelijkbare) *case studies* naar het model van H. Goldstein, E. Ostrom e.a. *Case studies* dus waarin naast de effecten ook de voorgeschiedenis, de context en de feitelijke toedracht van het politie-optreden nauwgezet en over een langere periode met behulp van allerlei methoden en technieken worden onderzocht. Deze keuze is overigens niet alleen ingegeven door methodologische overwegingen. Zij is ook gemaakt op basis van het feit dat dergelijke *case studies* veel beter dan veldexperimenten passen bij de pogingen die momenteel in Nederland, met name in de grotere gemeenten, in het werk worden gesteld om te komen tot een geïntegreerde aanpak van problemen met de kleine criminaliteit. Onder een geïntegreerde aanpak wordt in dit verband verstaan dat politie, openbaar ministerie en lokaal bestuur hun inspanningen zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. De formulering, de uitvoering en de evaluatie van een dergelijke aanpak hebben zoveel om het lijf dat het desbetreffende onderzoek met geen mogelijkheid in

het keurslijf van een veldexperiment valt te persen. Momenteel worden op diverse plaatsen in het land ook dergelijke studies verricht, onder andere te Enschede en te Utrecht. In deze laatste stad overigens als uitvloeisel van het recente beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*, waarin juist wordt gehamerd op het belang van een geïntegreerde aanpak van de kleinere criminaliteit. Ter uitvoering van dit plan is er trouwens ook nog wat geld uitgetrokken voor een niet-experimentele evaluatie van projecten, waarin deze aanpak wordt gebezigd. Deze signalering van recente ontwikkelingen in de Nederlandse criminele politiek brengt ons tot slot bij de vermelding van de onderwerpen waarvan wij hebben gezegd dat vooral zij nader onderzoek behoeven. Want de keuze hiervan werd ten dele wel gemaakt op grond van de hiervoor aangestipte ontwikkelingen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Ten dele hebben wij ons hierbij echter ook laten leiden door de publieke discussie in Nederland over politie en politieke misdaadbestrijding. De problemen die hier als zeer belangrijk worden gekenschetst zijn zoveel mogelijk in ons voorstel geïncorporeerd.

Ten eerste hebben wij in ons rapport aangedrongen op uitgebreid onderzoek naar de problematiek van de politieke misdaadbestrijding in de binnensteden. Daar immers zijn de misdaadproblemen het grootst, daar ook leven de sterkste onveiligheidsgevoelens, en daar ook maakt juist de heterogeniteit van de bevolking het politie-optreden zo moeilijk. Verder wordt juist in de grote steden momenteel niet alleen de interne organisatie ingrijpend herzien maar staan ook de relaties tussen de politie, het openbaar ministerie en het lokale bestuur aan grote spanningen bloot. Op de tweede plaats komen wij op voor onderzoek naar het (boven) lokale opsporingsapparaat. Enerzijds lijkt het ons aangewezen om na te gaan welke veranderingen momenteel in zijn organisatie en werking plaatsvinden. Anderzijds hoort hierbij het doen van studies naar de ontwikkelingen van georganiseerde en/of ernstige misdaad in Nederland. En ten derde pleiten ook wij voor het verrichten van historisch onderzoek met betrekking tot het politie-apparaat. Op dit moment is de politieke discussie over de manier waarop dit apparaat in het algemeen moet worden georganiseerd en gecontroleerd in een impasse terechtgekomen. Historisch onderzoek kan in deze situatie aanknopingspunten opleveren voor een herstructurering en een heroriëntatie van deze discussie.

Zoals reeds werd aangestipt wordt het eerstgenoemde onderzoek momenteel enigermate uitgevoerd in steden als Utrecht en Enschede. Voor het onderzoek naar de bovenlocale bestrijding voor georganiseerde misdaad is op het WODC reeds de nodige voorstudie gedaan: het eigenlijke project wordt momenteel ter hand genomen. Het voorstel om historisch onderzoek te doen is als zodanig nog slechts



marginaal opgepakt. Wel valt er in ons land een groeiende interesse voor zulk onderzoek te ontwa- ren.

#### Tot besluit

Het onderzoek aangaande de politie en speciaal haar misdaadbesteding is in de 3 genoemde landen volop in beweging. Met het oog op de toekomst van dit soort onderzoek in (West-)Europa is het evenwel nog van belang om na te gaan of er in andere West-europese landen ook sprake is van beweging op dit vlak. Dan zou er een basis zijn waarop samenwerking tussen onderzoekers zou kunnen worden georganiseerd. Samenwerking die steeds meer nodig is nu zowel het politiebeleid als het beleid inzake de binnenlandse veiligheid meer en meer op Europees niveau worden vastgesteld. Samenwerking die ook nuttig is om te komen tot onderzoek dat qua opzet aangepast is aan onze eigen situatie op politiegebied; het Amerikaanse politieonderzoek moet en kan niet zomaar worden getransplanteerd naar Europa. Welnu, de 3 andere Europese landen waar het politieonderzoek momenteel in beweging is, zijn België, West-Duitsland en Frankrijk.

In België zijn vrij recent nog enkele studies geplubliceerd die zeker liggen in de lijn van wat er gaande is in de Angelsaksische landen en in Nederland. De ene studie handelt over de ondergang van 2 narcoticabrigades in hun strijd tegen de georganiseerde misdaad, de andere heeft betrekking op organisatie en werking van de gemeentepolitie. Verder valt er zowel aan de universiteiten als in politiekringen een groeiende belangstelling voor de geschiedenis van de politie te bespeuren. Tenslotte heeft de regering onder druk van de aanslagen van de Cellules Communistes Combattantes en de Bende van Nijvel enerzijds en onder druk van het drama in het Heizelstadion anderzijds, aan onderzoeksgroepen van diverse universiteiten geld gegeven voor onderzoek over de opleiding van de politie, de verhouding tussen de locale overheden en de politie, de samenwerking van de criminele statistieken en de omvang en aard van overvallen.

In Duitsland lijkt het alsof het politie-onderzoek wat aan het stilvallen is. Kortelings zijn nog wel enkele belangrijke studies over de (recente) geschiedenis van de Duitse politie gepubliceerd, maar van grotere onderzoeken naar de tegenwoordige organisatie en werking van deze politie lijkt op dit ogenblik geen sprake te zijn. Recent is alleen de studie van F. Sack en H. Steinert over het ontstaan en de bestrijding van het terrorisme verschenen. Verder worden er eigenlijk alleen meer en minder interessante beschouwingen over de politie in dit land ten beste gegeven.

In Frankrijk daarentegen is duidelijk sprake van een opleving van het politie-onderzoek. Aan de ene kant heeft het *Centre d'Etudes et de Recherches sur la Police* van de Universiteit van Toulouse in de voorbije jaren diverse belangrijke studies uitgebracht over de geschiedenis van de Franse politie, over haar tegenwoordige structuur, over de berichtgeving

over de politie en over de politievakbonden. Daarnaast zijn mensen als R. Levy en D. Monjardet, sterk geïnspireerd door de Amerikaanse onderzoeken uit de jaren '60, volop bezig met onderzoek naar het alledaagse politieoptreden: Hoe is dat gestructureerd? Waarop is het gericht?

Samengevat zou men kunnen zeggen dat niet alleen in Groot-Brittannië en Nederland maar ook in diverse andere Westeuropese landen wel wat gebeurt, zijn het hier dan niet, zo geloven wij, op dezelfde schaal als in de 2 eerstgenoemde landen. Maar juist omdat het politie-onderzoek in een wat ongewisse situatie verkeert, is het zaak dat degenen die met zulk onderzoek bezig zijn, met elkaar in contact treden. Dit kan natuurlijk gebeuren via de organisatie van seminars en dergelijke voor geïnteresseerde onderzoekers, zoals momenteel op het Centre d'Etudes Sociologiques sur le Droit et les institutions Pénales te Parijs onder leiding van R. Levy en D. Monjardet gebeurt. Maar er is meer nodig om dit soort onderzoek, waarvan het maatschappelijk belang buiten kijf staat, te stimuleren. Wij kunnen ons voorstellen dat de tijd gekomen is om een Europees Tijdschrift voor Politieonderzoek op te richten.

Noot redactie: Voor belangstellenden is een uitgebreide bibliografie van de in dit artikel behandelde materie verkrijgbaar bij Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut, vakgroep Strafrecht en Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam.