

Dr. Cyrille Fijnaut

*Raadadviseur bij het Ministerie van Justitie*

## DE POLITIËLE HANDHAVING VAN STRAFWETGEVING

### Een woord vooraf

Dit symposium, hier in Maastricht, is het laatste in een reeks van nationale samenkomsten die dit jaar zijn georganiseerd ter gelegenheid van het feit dat 100 jaar geleden een landseigen Wetboek van Strafrecht werd ingevoerd. Natuurlijk kan men twisten over het antwoord op de vraag of dit feit wel zo heuglijk is dat het op zo'n uitgebreide en ietwat plechtstatige wijze moet worden herdacht. Is het 100-jarig bestaan van dit boek immers niet veeleer een pijnlijk feit, – een feit namelijk dat onverbiddelijk wijst op het onvermogen om een waarlijk vreedzame samenleving te scheppen en waarover dus maar beter wordt gezwegen? Naar mijn mening valt voor beide interpretaties van deze gebeurtenis veel te zeggen, gaat het zelfs om twee kanten van dezelfde zaak. Aan de ene kant maakt het inderdaad verlegen dat nog steeds macht, dwang en zelfs geweld (moeten) worden gebruikt om een zekere ordening van het maatschappelijk leven te bereiken. Aan de andere kant is het verheugend dat het gebruik van deze middelen nog steeds niet onbeperkt is, maar is gebonden aan regels en onderworpen aan publieke controle. De consequentie die naar een bijeenkomst als deze toe moet worden verbonden aan deze tweezijdigheid van het gememoreerde feit, is dat zo'n samenspraak – in haar beste traditie trouwens – moet getuigen van kritische zin ten overstaan van het gekozen onderwerp.

### What is in a title?

Vandaag gaat het dus over *De politieële handhaving van strafwetgeving*. Deze omschrijving van het onderwerp zegt echter nog niet zoveel. Om haar meer te laten spreken is het nodig om uiteen te zetten wat degenen die deze bijeenkomst hebben georganiseerd, er hebben willen instoppen.

Welnu, de eerlijkheid gebiedt allereerst te zeggen dat het er zo'n jaar geleden naar uitzag dat in het kader van de onderhavige herdenking aan de poli-

tie zou worden voorbijgegaan. Dit was niet naar de zin van enkelen onder ons, omdat er, zo vonden wij, alle reden is om in dit kader ook volop aandacht te schenken aan de politie, wellicht zelfs meer dan ooit tevoren in de geschiedenis van het strafrecht. Immers, niet alleen de reguliere politie is in dit verband erg in beweging, maar ook de bijzondere politie en – niet te vergeten – de particuliere politie zijn momenteel onderhevig aan grote veranderingen. En wie de programma's van de grote partijen voor de afgelopen verkiezingen naleest, ziet daarin deze turbulenties ook weerspiegeld: in de elkaar overlappende sferen van criminaliteitsbestrijding en strafrechtspleging krijgt de politie, in al haar geledingen, naar mijn gevoel verreweg de meeste aandacht. Er was en is dus alle reden om een politie-symposium te houden. Sterker nog: een dergelijk symposium is – zo aan het begin van de kabinetsformatie – volkomen bij de tijd.

In de tweede plaats moet er geen geheim van worden gemaakt dat het onderwerp van deze dag, in zijn ruime omschrijving, de resultante is van een grillig verlopen assemblageproces. Begrijpelijk, want – om Thorbecke te parafaseren – wat moet er bij voorkeur uit de grote ketel vol problemen en ontwikkelingen worden opgeschept? Deze lust liever dit, gene dist liever dat op en de volgende zet zijn zinnen op weer een andere brok. Terugdenkend aan de aanvankelijke discussies over deze dag en vooruitkijkend naar het uiteindelijke menu, geloof ik niettemin te mogen zeggen dat bij de samenstelling ervan drie overwegingen beslissend zijn geweest:

- a. Het leek ons vóór alles aangewezen om deze samenkomst niet toe te spitsen op een enkele kwestie, maar om er meerdere tegelijk aan de orde te stellen. Al te vaak en al te veel immers worden ook de politieke ontwikkelingen in onze samenleving door specialisten, door belangengroepen, door media enzovoorts zo tot in het oneindige verkaveld en verknipt, dat het uitzicht op hun geheel totaal vertroebeld wordt en ten langen leste dus verloren gaat. Het is, om met wijlen prof. W. Baan te spreken, hoog tijd voor 'overkoepelend denken' inzake de politie. Deze samenspraak wil in dit opzicht en tijdsein zijn. Een signaal dus, en ook niet meer, omdat zulk een denken meer omvat dan wat hier vandaag wordt geboden. Denk bijv. aan de verhouding tussen de advocatuur en de politie in het voorbereidend onderzoek, denk ook aan het perspectief van de verdachten op de justitiële organisatie en werking van de politiediensten.
- b. Verder viel er, trouw aan de zojuist genoemde grondgedachte, veel, zo niet alles, voor te zeggen om niet alleen te kijken naar de organisatie van de verschillende instellingen die op politieel niveau met de strafwetgeving te maken hebben, maar ook naar hun werking. Niet, dat blijkt ook wel uit wat ik zojuist heb gezegd, dat hun organisatie in dit verband niet erg belangrijk zou zijn, want dat is die beslist wel. Het maakt veel uit, en niet slechts voor henzelf, hoe onderling de verantwoordelijkheden, de taken en

de middelen zijn verdeeld en hoe deze verdeling is doorgetrokken in de eigen interne structuren. Maar het is niet goed om – zoals maar al te gemakkelijk gebeurt in politiediscussies – te blijven hangen in organisatorische vragen en zodoende al weer vlug in kwesties van doeltreffendheid en doelmatigheid. Juist omdat het om de politie gaat, en dus om de beginselen en de grenzen van de rechtsstaat, is het namelijk van zeker zo groot belang om onder ogen te zien wat zij dan feitelijk aan strafrecht doet en hoe het is gesteld met de manier waarop zij dit recht toepast. Deze tweedeling van het onderwerp is in het programma van vandaag duidelijk terug te vinden. De eerste twee werkgroepen zullen zich vooral in het eerstgenoemde gebied ophouden, de laatste twee zullen overwegend op het laatstgenoemde terrein opereren.

- c. Tenslotte is, zo komt het mij voor, bovenal gezocht naar thema's in de twee genoemde sferen die slaan op belangrijke frictiepunten in de tegenwoordige ontwikkelingen daarbinnen. Ze zouden ook als kritische punten kunnen worden gekenschetst. Kritisch in deze zin dat wat er op deze punten gebeurt, richtinggevend zal zijn voor de toekomstige ontwikkelingen. Als zodanig is hier enerzijds gekozen voor het thema van de inbedding van het justitiële politie-optreden in het (lokale) bestuurlijke beleid en dat van de politieke organisatie van de handhaving van de bijzondere (straf-) wetgeving, en anderzijds voor het thema van de (bestuurlijke alternatieven voor de) toepassing van strafwetgeving door de politie en dat van de politiebevoegdheden en -methoden in het kader van de opsporing.

Hopelijk is met het prijsgeven van deze drie overwegingen voor u de lading zichtbaar geworden die schuilgaat onder de vlag van de *politieke handhaving van strafwetgeving*. Deze titel biedt door zijn openheid alle ruimte voor overkoepelend denken inzake de menigvuldige en menigvoudige connecties tussen politie en strafwetgeving, zowel in hun reguliere als in hun bijzondere gedaanten. Hij drukt goed uit, met name in het woord *handhaving*, dat hier zowel de organisaties als de beginselen en de normen, alsook de feiten tellen. En tot slot dekt hij volledig de thema's die als gewichtige oefenplaatsen voor overkoepelend denken in dezen zijn uitgekozen.

Nu is het voor een algemene inleider altijd verleidelijk om op deze plaatsen ook zelf wat kunsten te gaan vertonen. De fout die hij dan echter maakt is onvergeeflijk, want zij bederft de hele voorstelling: de andere kunstenaars voelen zich, met recht en reden natuurlijk, gepasseerd en het publiek voelt zich, al even terecht, bedrogen. Wil hij deze fout niet maken, en dus niet het gras voor de voeten van anderen wegmaaien, dan moet hij het ook in het vervolg van zijn inleiding bij algemeenheden laten. Om weer naar het onderwerp van vandaag en naar mijn eigen persoon terug te keren, de algemene punten die ik hier graag nog kort aan de orde zou willen stellen zijn er twee. Ten eerste wil ik graag verduidelijken waarom binnen het geheel van de ont-

wikkelingen de thema's van vandaag als kritische plaatsen kunnen worden aangemerkt. En ten tweede wil ik graag nader toelichten hoe brandend actueel deze gespreksonderwerpen zijn.

### Naar een nationaal politieel complex

Om te kunnen zeggen dat de thema's die vandaag op het programma staan, betrekking hebben op scharnierpunten in de lopende ontwikkelingen inzake de politieke handhaving van strafwetgeving is natuurlijk een visie op het geheel van deze ontwikkelingen vereist. Niet ver van hier, in Valkenburg, heb ik een jaar geleden zo'n visie ontvouwd. Vandaag wil ik, hier in Maastricht, graag een beroep doen op die toekomstvisie om de relevantie van het discussieprogramma te onderstrepen (1).

In mijn ogen gaan we in Nederland, en niet alleen in ons land maar ook in andere landen, naar, kort en bondig gezegd, 'een nationaal geïntegreerd complex van bijzondere en particuliere politiediensten rondom een gedifferentieerd algemeen politie-apparaat'. Het zou ons nu te ver voeren om deze hele mondvul door te kauwen. Er moet worden volstaan met de belangrijkste tendensen die in deze conclusie besloten liggen, aan te duiden.

De reguliere politie zal – in weerwil van wat anderen hebben beweerd – volgens mij niet uiteenvallen in diverse functioneel gescheiden diensten, maar zal ook in de toekomst, zij het in toenemende mate intern gedifferentieerd, het bindende element, de stam als het ware, blijven in een politieel complex dat steeds meer het gehele maatschappelijke leven omspant. Wel zal de algemene politie, om deze functie te kunnen blijven vervullen, meer en meer worden genationaliseerd. Hiermee wordt ten eerste bedoeld dat de zeggenschap van de nationale overheid – zowel in de vorm van de 'politie-departementen' en het openbaar ministerie als in de vorm van centrale overlegorganen en het Parlement – over het politieapparaat zal blijven toenemen. Ten tweede wordt met deze term aangegeven dat de algemene politie op allerlei territoriale niveaus en op allerhande functionele vlakken organisatorisch verder zal worden geïntegreerd. En ten derde ligt in dit woord de gedachte besloten dat de operationele aanwezigheid van de algemene politie in de samenleving zal toenemen, deels in de vorm van territoriale mobiliteit en intensiteit, steunend op steeds meer geavanceerde methoden om op diverse schalen maatschappelijke ontwikkelingen vroegtijdig te doorzien, deels ook in de vorm van functionele penetratie van het particuliere leven, ditmaal geruggesteund door uitbreiding van bevoegdheden en verfijning van technieken.

Wat de bijzondere en de particuliere politiediensten betreft voorzie ik dat die meer en meer worden ingeschakeld in, of toch tenminste meer en meer

worden aangekoppeld aan de algemene politie. In het geval van de laatstgenoemde diensten stel ik mij deze integratie zo voor dat op den duur hun 'harde' opsporingstaken weer overgaan in handen van de (recherche-eenheden van de) reguliere politie, en dat deze op haar beurt die diensten vanwege hun specifieke kennis en ervaring steeds meer zal betrekken bij haar justitiële optreden in de financiële, sociaal-economische en industriële sferen. Veeleer dan een nationaal, sectorgewijze verbrokkeld politieapparaat – zoals wel is voorspeld – zie ik dus een samenhangend stelsel van bijzondere politiediensten ontstaan waarin de algemene politie – voorzover het om opsporing gaat – op diverse bestuurlijke niveaus de spilfunctie vervult. In tal van grootscheepse justitiële acties die in de voorbije jaren door de politie zijn ondernomen, tekent zich trouwens deze figuur al af. Die laten toch immers zien hoe de specifieke deskundigheden waarover de genoemde diensten beschikken, worden ingebracht in een 'totaal' politieel optreden waarin de algemene politie het voortouw neemt en vasthoudt.

In het licht van deze toekomstvisie is het, hoop ik, op slag duidelijk waarom de thema's van vandaag betrekking hebben op cruciale punten in de gaande en komende ontwikkelingen. Want of zo'n nationaal politieel complex daadwerkelijk tot stand komt, hangt vooral af van wat we op deze punten willen, van de richting die we op deze kruispunten inslaan. Wanneer het justitiële politie-optreden wordt ingebed in het (lokale) bestuurlijke beleid, wanneer de opsporing wordt gehergroepeerd in de algemene politie, wanneer er geen deugdelijke bestuurlijke alternatieven voor justitieel politieoptreden worden ontwikkeld en wanneer de proactiviteit van de recherche toeneemt, dan worden immers belangrijke stappen in de richting van dit complex gezet. Zetten we die stappen niet dan verdwijnt dit complex natuurlijk gaandeweg weer uit het vizier.

### **De actuele blikvangers**

Uit deze laatste woorden blijkt wel dat ik geen deterministische kijk op de toekomst huldig. Ik geloof daarentegen dat 'we' haar tot op zekere hoogte in de hand hebben, ook al lijkt, vanwege het onoverzichtelijk en chaotisch karakter van de besluitvorming daaromtrent, voor de meesten onder ons het tegendeel vaak het geval. Het tegenwoordige beleid inzake de problematiek waarover we het vandaag hebben is trouwens een treffende illustratie van deze voortdurende paradoxale toestand: in allerlei verbanden worden door rechtstreeks en indirect betrokken instellingen momenteel toekomstgerichte beleidsstudies uitgebracht die totaal niet op elkaar zijn afgestemd, en wat daarmee beleidsmatig al dan niet gaat gebeuren, is ook voor de beleidsmakers zelf op dit moment nog erg ongewis, laat staan dat de gewone lezer,

wanneer hij tenminste al lezend reeds niet 'wild' geworden is, op deze vraag het antwoord weet. Gaandeweg wordt het antwoord op deze nog min of meer intellectuele uitdagingen echter wel gegeven, al was het maar in de vorm van hun negatie. En temeer omdat een politiek van 'minimal response' in dit geval de minst wenselijke is, is het dus aangewezen om de bedoelde studies zoveel mogelijk in onderlinge samenhang openlijk ter discussie te stellen en zo de confrontatie met de toekomst aan te gaan. Een kritische discussie over deze actuele toekomstgerichte 'blikvangers' is toch een van de weinige manieren om haar loop naar vermogen te rationaliseren.

Ik heb me zeker niet voorgenomen om dit laatste hier eventjes op m'n eentje te doen. Ik moet volstaan met te wijzen op de studies waarop hiervoor werd gedoeld en op hun plaats in het debat dat wij vandaag houden.

De studie, het rapport, dat direct en indirect het meest het onderwerp van vandaag bestrijkt, is ongetwijfeld het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*, met inbegrip van het interimrapport van de commissie-Roethof (2). Hierin wordt, om te beginnen, toch immers zeer duidelijk gepleit voor inbedding van het justitiële politieoptreden – voorzover het slaat op de zogenaamde kleine criminaliteit – in het beleid van het plaatselijk bestuur, het thema van werkgroep 1. De gedachte dat bestuurlijk optreden zoveel mogelijk in de plaats zou kunnen of moeten komen van repressief gericht politieoptreden – die in werkgroep 3 onder meer ter discussie staat – kan wel in het verlengde van dit pleidooi worden gesitueerd maar wordt in het plan zelf toch niet (duidelijk) geopperd; zij ging de maker van dit plan wellicht een stap te ver. Maar dit neemt niet weg dat deze gedachte een plaats verdient in toekomstgericht denken. Want in de mate dat een dergelijke vervanging niet plaatsvindt of niet mogelijk blijkt, zal inpassing van het justitiële politieoptreden in het bestuurlijk beleid aan de ene kant beslist een zekere 'lokalisering' van dat optreden bewerkstelligen, maar tegelijkertijd, gezien de bemoeienis van het OM, een verdergaande 'nationalisering' van het politieoptreden in het algemeen tot gevolg hebben, zoals treffend wordt geïllustreerd door de 'verheffing' van het Enschedese plan voor geïntegreerde criminaliteitsbestrijding tot 'leerstuk' van het centraal gevoerde 'justitiële' beleid. De belangrijkste vraag die deze tweezijdige ontwikkeling naar de toekomst toe oproept, ligt voor de hand: hoever laten we haar lopen?

Verder biedt *Samenleving en criminaliteit* de nodige discussiestof voor werkgroep 2. Want de beoogde mobilisatie van de reguliere politie tegen georganiseerde en andere vormen van ernstige misdaad zal natuurlijk niet alleen gevolgen hebben voor de eigen organisatie van haar justitiële diensten maar ook voor hun verhouding tot de bijzondere politiediensten (3). Komt er immers in diverse sectoren geen hechte onderlinge samenwerking tussen deze diensten tot stand, vindt er niet een zekere integratie tussen hen plaats, dan moet men zich n.m.m. over het resultaat van deze campagne niet te veel illusies maken, en zeker niet ten bedrage van drie miljard gulden. Overigens hoop ik dat een bezinning op deze samenwerking leidt tot bijstelling van het

inzicht uit het beleidsplan dat de bestrijding van georganiseerde misdaad exclusief een taak van politie en justitie is. Uit buitenlandse studies omtrent haar bestrijding kan namelijk heel duidelijk worden afgeleid dat een doelgerichte aanpak van deze misdaad evengoed vraagt om maatregelen in de bestuurlijke sfeer (4). En zijn niet juist ook de bijzondere politiediensten gekwalificeerd om zulke maatregelen uit te dokteren? Wie deze vraag positief beantwoordt moet volgens mij aan dit antwoord voor de reguliere recherche wel een belangrijke conclusie verbinden, namelijk dat zij van haar kant de ogen moet openen voor een dergelijke aanpak. Wellicht zou dit kunnen via de integratie (gepaard aan herkwalificatie!) van de traditionele afdelingen bijzondere wetten in de justitiële diensten-nieuwe-stijl.

Tenslotte lopen er vanuit *Samenleving en criminaliteit* ook duidelijk lijnen naar werkgroep 4. Denk aan het idee om de bedrijfsvoering bij de recherche te verbeteren en aan het voornemen om de zeggenschap van het openbaar ministerie over dit onderdeel te verstevigen. De kwestie echter die in dit beleidsplan jammer genoeg grotendeels buiten beschouwing blijft maar in deze werkgroep wel nadrukkelijk aan de orde wordt gesteld is die van de bevoegdheden en methoden zelf om georganiseerde misdaad te bestrijden. Het valt wel te begrijpen waarom sommigen deze kwestie liever wat uit de weg gaan dan aansnijden, maar ik vind niet dat men zich zo'n struisvogelpolitiek lang kan permitteren. De politieke bestrijding van georganiseerde misdaad is een riskante zaak, niet alleen voor de integriteit van de betrokken politiemensen maar ook voor het gehalte van de rechtsstaat. Wie deze bestrijding wil aanwakkeren moet dus, mede gelet op de algemene tendens naar een prospectief en proactief politieapparaat, tegelijk zeggen hoever de bestrijders mogen gaan. Niet ver van hier ligt een land waar men nog niet zo lang geleden een hoge prijs heeft moeten betalen voor 'vergeetachtigheid' op dit punt.

Naast *Samenleving en criminaliteit* is er een ander actueel rapport met een meer algemene strekking dat duidelijk raakt aan het thema van vandaag, namelijk het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, in de persoon van dr. R.P. Mulder, over *Samenhang in de politiezorg* (5). Meer bepaald wordt er in dit rapport een aanbeveling gedaan die de werkgroepen 1 en 2 ten zeerste regardeert. Met het oog op een betere afstemming van politietaken op wat er elders met name aan opsporing en hulpverlening wordt gedaan, stelt R.P. Mulder op het einde van zijn studie namelijk dat het mogelijk is om uit te gaan van een grove tweedeling: 'De ene helft van de werkzaamheden, de orde- en hulpverleningstaken, heeft een bij uitstek lokaal karakter en vertoont samenhang met diverse andere voorzieningen op lokaal niveau. Een essentieel ander deel, grofweg de criminaliteitstaken, is daarentegen bovenlokaal of nationaal van karakter en vertoont samenhang met wat er landelijk aan verwante diensten wordt aangeboden (. . .). Het verdient dan ook overweging om bij de reorganisatie van de politie na te gaan, in hoeverre een dergelijke splitsing een rol zou moeten spelen in de te kiezen structuur'. Onder handhaving van het onderscheid tussen rijks- en gemeentepolitie 'zouden de

taken zo verdeeld kunnen worden dat de ene, sterk landelijk georganiseerde dienst zich onder verantwoordelijkheid van justitie bezighoudt met de criminaliteitsbestrijding en wat daarmee samenhangt, terwijl de andere, lokaal of regionaal georganiseerde helft, zich onder verantwoordelijkheid van het binnenlands bestuur, in nauwe en zo mogelijk steeds nauwer wordende samenwerking met andere diensten concentreert op de hulpverlening en de ordetaken. Waar het werk van beide afdelingen raakvlakken vertoont, kan het lokale driehoeksoverleg voor onderlinge afstemming zorgen'. Tot zover R.P. Mulder.

Nu, het is zonneklaar dat deze gedachte van functionele opsplitsing van de reguliere politie volkomen haaks staat op mijn toekomstvisie omtrent de reguliere politie en eveneens op de plannen in *Samenleving en criminaliteit*. Ze sluit daarentegen wel aan op ideeën die her en der wel eens eerder zijn geventileerd, en niet door de eersten de besten, over de omstandigheden waaronder zou kunnen worden overwogen om in Nederland een afzonderlijke justitiële politie op te richten dan wel uit de bouwen. Met andere woorden, de aanbeveling van R.P. Mulder maakt een cruciaal beslispunt op de weg naar de toekomst duidelijk: moeten we werken in de richting van nationale integratie van het hele bestel of moeten we afstevenen op zijn functionele desintegratie op twee of drie bestuurlijke niveaus?

Het is hier natuurlijk niet de plaats om de these van R.P. Mulder voluit te onderzoeken, maar met het oog op de discussie wil ik er toch graag iets over zeggen. Dit 'iets' komt erop neer dat ik zijn stelling niet sterk vind. Ten eerste niet omdat zij in zijn rapport als het ware uit de lucht komt vallen en nauwelijks wortels heeft in de analyse die hij van de bestaande situatie in de politiezorg heeft gemaakt. Nu kan zo'n losse bijgedachte op zichzelf best nog wel terzake zijn, ook al is het eigenaardig haar aan te treffen in een studie die nu juist over 'samenhang' gaat. Maar – ten tweede – het voorstel van R.P. Mulder is dit niet omdat het naar mijn mening rust op zeer aanvechtbare veronderstellingen omtrent de huidige fenomenologie van de criminaliteit en de openbare orde in ons land en omtrent de bestaande bestuurlijke en functionele verhoudingen in de reguliere politie. Want – om dit met een paar sprekende voorbeelden te illustreren – als ik me even in zijn betoog verplaats dan zou de bestrijding van de zwaardere criminaliteit in de grote steden in handen van het Korps Rijkspolitie moeten worden gegeven en zou de ordehandhaving bij Woensdrecht aan de gemeentepolitie moeten worden uitbesteed. Deze voorbeelden brengen mij tenslotte bij een derde groot bezwaar tegen deze thesis, namelijk dat de consequenties en effecten ervan helemaal buiten beschouwing blijven. Alleen in een noot wordt gesuggereerd dat dat wat in Frankrijk – met de tweedeling tussen 'police administrative' en 'police judiciaire' kan – ook bij ons moet kunnen. Maar dan ziet haar steller wel 'even' een paar dingen over het hoofd, bijv. dat de Franse politie zo goed als volledig nationaal is en dat in dit land, net als in andere landen waar functionele scheidingen in het politiebestedel bestaan, onder andere in



België, de verhoudingen tussen de diverse geledingen uiterst problematisch zijn. De term 'guerre des polices' is in dit verband veelzeggend, denk ik.

Gelet op het ministeriële beleidsplan en de ideeën van R.P. Mulder is het verder aangewezen, speciaal naar werkgroep twee toe, om de aandacht te vestigen op het eindrapport van de werkgroep die in het kader van de *Heroverwegingsoperatie 1985* de diensten met opsporingsbevoegdheid vanuit een oogpunt van doelmatigheid en besparing heeft doorgelicht. Naar ik uit welingelichte kringen heb vernomen ligt dit rapport momenteel bij de Raad van Ministers op tafel, zodat we hier over de inhoud van dit rapport alleen nog slechts kunnen speculeren. Maar dit is voor de discussie soms ook winstgevend, zoals we weten.

Stel nu eens dat deze werkgroep tot de conclusie is gekomen dat de betrokken diensten doelmatig zijn georganiseerd en functioneren, en dat er dus geen reden is om in hun organisatie en werking echt in te grijpen door bijv. hun opsporingstaken over te hevelen naar de reguliere politie. Dan zou een dergelijke conclusie niet alleen desastreus zijn voor mijn eigen kijk op de toekomst van het politiebestedel maar ook een grote teleurstelling vormen voor al die hoofdcommissarissen en commissarissen van politie die in de evolutie die deze diensten de voorbije jaren hebben meegemaakt, een sluipende ondermijning van de positie van de algemene politie in 's lands bestuur zien (6).

Gesteld nu echter dat haar conclusie een totaal andere is en wel in de richting gaat van herverdeling van opsporingstaken ten gunste van de reguliere politie, omdat anders het derde dualisme in het politiebestedel een al te kostbare zaak zou worden, wat dan? Dan zal er her en der op de verschillende departementen wel met de tanden worden geknarst, maar dit is niet het enige. Want de reguliere politiekorpsen met hun diverse geledingen staan dan voor de opgave om de handschoen die hen wordt toegeworpen en die een belangrijke handreiking betekent om zich in een aantal opzichten aan hoogwaardige ontwikkelingen in het maatschappelijke leven aan te passen, op te nemen. Een gemakkelijke opgave zal dit desgevallend niet zijn en hierom is het voor de toekomst des te spannender wat de genoemde werkgroep heeft aanbevolen en wat door de Raad van Ministers zal worden beslist.

De laatste 'blikvanger' waarop in het kader van deze dag de aandacht moet worden gevestigd is het eindrapport van de werkgroep-Boekraad dat een *Analyse van knelpunten in de organisatie van het Openbaar Ministerie* bevat. Laten we de knelpunten voor wat ze zijn (7). De oplossingen die in dit rapport, waaraan vijf jaar is gewerkt, staan zijn hier van meer belang, speciaal voor de werkgroepen 1 en 4 maar ook wel voor werkgroep 2. Hierin wordt immers allereerst letterlijk gesteld dat om diverse redenen moet worden gestreefd naar vergroting van de mogelijkheden voor het OM 'om het feitelijk functioneren van de politie te beïnvloeden, zonder het dagelijks beheer over de politie te ambiëren. Deze beïnvloeding dient niet alleen op lokaal niveau te worden nagestreefd, ook binnen een eventueel gewijzigd politiebestedel is OM-invloed in voorgenoemde zin noodzakelijk teneinde het wettelijk gezag over

de politie een reële basis te geven'. Verder wordt in de conclusies uiting gegeven aan het verlangen om de sturing vanuit het OM ten opzichte van de landelijke politiediensten te versterken.

Dat het belangrijk is om deze twee wensen niet te veronachtzamen ligt na alles wat reeds is gezegd, voor de hand. Aan de ene kant roept met name de eerstgenoemde aanbeveling immers de vraag op hoever het OM eigenlijk wil gaan met de inpassing van het justitiële politieoptreden in het beleid van het plaatselijk bestuur. Want wie wat argwanend is zou uit deze aanbeveling ook het oude verlangen kunnen aflezen om de reguliere politie een stuk voor zichzelf te reserveren. Aan de andere kant zouden de twee vermelde aanbevelingen, bij enig doordenken, op termijn wel eens meer samenhang kunnen gaan vertonen dan ze zo op het eerste gezicht bezitten. Ik bedoel – en hiermee refereer ik duidelijk aan de 'hypothetische discussie' over het rapport van de heroverwegingscommissie: schuilt in deze twee gedachten niet de redenering dat wanneer de reguliere politie, en met name de gemeentepolitie in justitieel opzicht onvoldoende tegemoet komt aan de verlangens en de noden van het OM, dat het OM dan meer en meer beroep zal (moeten) gaan doen op de algemene en bijzondere landelijke politiediensten?

#### Voor een comparatieve studie van opsporing en recherche

Met het oproepen van deze vraag kom ik aan het slot van deze inleiding. Er zijn immers nog zoveel andere vragen die op het vlak van de politieke handhaving van de strafwetgeving spelen: vragen van technische aard, van tactische aard, van politieke aard enz. Dit feit alleen al, dat er zoveel vragen zijn, betekent voor mijn gevoel dat we ons inderdaad op een kruispunt van wegen bevinden. Het is dan ook met reden dat in *Samenleving en criminaliteit* niet alleen geld wordt bestemd voor onderzoek met betrekking tot de bedrijfsvoering van de justitiële diensten maar – zij het wat minder uitgesproken – ook voor onderzoek naar de structuren van de opsporing, de recherche in ons land. Mijn voorkeur om een dergelijke studie comparatief op te zetten, dat wil zeggen hier de ontwikkelingen op deze vlakken in de omringende landen bij betrekken, kan ik op de valreep natuurlijk niet meer uitgebreid beargumenteren. Maar wanneer we de problematiek van de georganiseerde misdaad en de recente politiek van de E.E.G. inzake haar bestrijding ernstig willen nemen, dan zie ik althans geen andere mogelijkheid om in dezen verantwoord te werk te gaan.

Ik heb nu meer dan genoeg gezegd en geef graag het woord aan de andere inleiders.

## Noten

1. C. Fijnaut, *De toekomst van de politie in Nederland (II)*, Het Tijdschrift voor de Politie, 47e jrg., nr. 12, 1985, blz. 606 – 611.
2. *Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren*, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1985.
3. Cfr. C. Fijnaut en A. Kuijvenhoven (red.), *De recherche onder de loupe*, Lochem, J.B. van den Brink, 1985, D1. I.
4. C.J.C.F. Fijnaut, *Georganiseerde misdaad; een onderzoeksgerichte terreinverkenning*, Justitiële Verkenningen, nr. 9, 1985, blz. 5 – 42.
5. R.P. Mulder, *Samenhang in de politiezorg*, 's-Gravenhage, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1986 (Stukwerk nr. 34).
6. Zie A.B. Hoogenboom, *Bijzondere opsporingsdiensten en politie; een exploratief onderzoek naar de handhaving van de bijzondere wetgeving in Nederland*, 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1985.
7. Werkgroep Voorstudie Structuur Openbaar Ministerie, *Eindrapport; analyse van knelpunten in de organisatie van het Openbaar Ministerie*, 's-Gravenhage, 1986.