

DE GROEIENDE 'COMPLEXITEIT' VAN HET POLITIEWEZEN

Prof. Dr. Cyrille Fijnaut¹

I. Inleiding

Enkele jaren geleden 'voorspelde' ik dat de scheidslijnen die er traditioneel tussen de 3 grote geledingen in ons politiewezen bestaan: die tussen de algemene politie(zorg), de bijzondere politie(zorg) en de particuliere politie(zorg), meer en meer zouden vervagen, en dat er dientengevolge een politiewezen zou ontstaan dat de vorm aanneemt van 'een nationaal complex van particuliere en bijzondere politiediensten rondom een krachtig, gedifferentieerd algemeen politieapparaat dat heel het maatschappelijk leven omspant'.² Deze toekomstvisie was enerzijds gebaseerd op inzichten omtrent de globale geschiedenis van het politiewezen in Nederland en in de omringende landen. Anderzijds werd zij duidelijk ingegeven door kennis van de recente ontwikkelingen op het vlak van de politie-organisatie in Noord-Amerika, m.n. in de Verenigde Staten.³ En ik ben zo vrij er hier maar meteen aan toe te voegen dat niet alleen ikzelf, maar ikzelf dus duidelijk ook, vind dat deze visie in de voorbije jaren nog steeds wordt bewaarheid. Dit wordt niet alleen bewezen door de tegenwoordige evolutie van de verhouding tussen de reguliere, algemene politiediensten enerzijds en bijzondere politiediensten anderzijds; neem bv. de ruggesteun van de reguliere politie aan de AID in de vissershavens. Maar het kan ook duidelijk worden gedemonstreerd aan de hand van wat er momenteel gaande is in de verhouding tussen de reguliere politie aan de ene kant en de particuliere politie aan de andere kant; het onderwerp van vandaag, althans voorzover het 't verzekeringswezen betreft.

Over dit onderwerp valt natuurlijk veel te zeggen. Maar als algemeen inleider mag ik dit niet doen. Ik ben verplicht mij aanzienlijke beperkingen op te leggen

1. Hoogleraar Strafrechtswetenschap en Criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Katholieke Universiteit Leuven.
2. C.J.C.F. Fijnaut, *De toekomst van de politie in Nederland*. Het Tijdschrift voor de Politie, 47e jrg., nr. 11, 1985, blz. 542-551; nr. 12, 1985, blz. 606-611.
3. Vgl. Cl.D. Shearing en Ph.C. Stenning (eds.), *Private policing*. Beverly Hills, Sage Publications, 1987.

om de eigenlijke, de echte inleiders de tijdsruimte te geven waarop zij zonder meer recht hebben. Wat ik mij zeker niet zal veroorloven is om hier in de geschiedenis van de betrokken verhouding te duiken, hoe interessant die er ook uitziet.⁴ Evenmin zal ik mij verliezen in een uiteenzetting over de talrijke samenwerkingsvormen, spiegeleffecten etc. die zich momenteel tussen reguliere en particuliere politie voordoen. En ik zal het ook niet, toch niet in detail, hebben over de eerder juridische aspecten van hun onderlinge betrekking, gaande van beider wettelijke grondslag tot en met de bevoegdheden van hun leden.

Waar zal het dan wél over gaan? Ten eerste zal ik aangeven hoe de groei van het nationale politiecomplex, waarop zoëven werd bedoeld, zich ook in de verhouding tussen algemene en particuliere politie, voorzover werkdadig in de sfeer van het verzekeringswezen, manifesteert. Ten tweede zal ik bij de uitingen van groeiende 'complexiteit' in dit segment van het totale politiewezen wat kritische opmerkingen plaatsen, bedoeld als aanstekers voor de discussie die later op de middag zal plaatsvinden.

II. Uitingen van toenemende 'complexiteit'

Bij de uitingen, de manifestaties van de toenemende 'complexiteit' kan in de eerste plaats worden gewezen op de dichte verwevenheid tussen de reguliere tak van het politiewezen en (de politieke tak van) het verzekeringswezen inzake het landelijke politie - of, ruimer en wellicht beter, veiligheidsbeleid. Deze onderlinge vertakking bestaat erin dat vertegenwoordigers van dit stuk bedrijfsleven, meer dan welk ander stuk ook, niet alleen ten nauwste zijn betrokken bij de formulering van belangrijke punten van dit beleid maar ook bij de uitvoering en de evaluatie ervan. Deze betrokkenheid kan enerzijds worden afgelezen uit hun permanente aanwezigheid in allerlei vaste commissies, werkgroepen of overlegstructuren, bv. het Adviescollege Bewaking en Beveiliging en de Tipgeldcommissie, en anderzijds uit hun incidentele deelname, als lid of als adviseur, aan nogal wat ad hoc-werkgroepen, opgehangen aan reguliere politie- (en justitie-)instanties, bv. de Recherche Advies Commissie en het Coördinerend Politieberaad.⁵

Op de tweede plaats openbaart de toenemende complexiteit zich in het feit dat er in en rondom het verzekeringswezen op grotere schaal politietaken onderdeel

4. Zie bv. de brochure: *Nationale taak van het particuliere nachtveiligheidswezen*, uitgegeven door de Ligue Internationale des Sociétés de Surveillance, Afdeling Nederland, met voordrachten van Prof. Mr. A.C. Josephus Jitta ('Doelmatige samenwerking tusschen politie en particuliere nachtveiligheidsdienst') en van J.A. de Visser ('De verhouding van de overheid tot de particuliere nachtveiligheidsdienst').

5. Het zou te ver voeren om hier de lijst met 'lidmaatschappen' te publiceren; zie overigens het hierna volgende artikel van E.C. Wessels.

van de bedrijvigheid worden, en dus diensten, politiediensten, worden gecreëerd om ze te kunnen vervullen. De Leidse onderzoeker A.B. Hoogenboom heeft deze ontwikkeling in zijn recente rapport over de particuliere recherche in beeld gebracht. Uit dit rapport blijkt immers dat (verzekerings-)bedrijven er niet alleen toe over zijn gegaan om in eigen schoot politie-eenheden op te bouwen maar dat zij ook een enorme stimulans zijn (geweest) voor de oprichting en uitbouw van zelfstandige particuliere politiedienstjes, m.n. recherchebureau's. En zij hebben hierbij niet slechts op eigen houtje geopereerd maar slaan ondertussen ook de handen in elkaar, speciaal in het kader van de Stichting Centraal Informatiesysteem Schade (CIS).⁶

En op de derde plaats tenslotte is er sprake van een vrij omvangrijke operationele samenwerking tussen (leden van) de reguliere politie en medewerkers van de particuliere politiediensten. De gesprekspartners van A.B. Hoogenboom, maar zij niet alleen, komen hier openlijk voor uit; en waarom ook niet als zelfs de Minister van Justitie zich openlijk uitspreekt voor zulke samenwerking, binnen bepaalde limieten althans.⁷ Hierbij gaan de gedachten in eerste instantie gewoonlijk uit naar de uitwisseling van inlichtingen over personen. Maar het is zaak om verder te denken. En ook te kijken naar de daadwerkelijke betrokkenheid van privé-politiemensen bij opsporingsacties, naar de wederkerige overheveling van informatie over technische infrastructuur e.a.

III. Enkele 'eenvoudige' bedenkingen

Vanzelfsprekend roepen deze 3 uitingen van toenemende 'complexiteit' stuk voor stuk tal van vragen, kritische vragen, op. Ik zal ze hier echter niet allemaal uitspreken en het 'eenvoudig' houden.

Dat overheid en bedrijfsleven op gemeenschappelijke terreinen coöpereren, is voor mij in se geen vloek. Maar vermits het doel dat het bedrijfsleven nastreeft, welhaast per definitie veel eenzijdiger is dan het doel dat de overheid voor ogen staat, moet staat althans, is het wel zaak ervoor te waken dat het bedrijfsleven bij zulke samenwerking niet de kans krijgt om zijn belangen veilig te stellen ten koste van die van andere partijen. In het onderhavige geval moet men dan niet alleen denken aan de reguliere politiediensten maar ook aan de particuliere politiediensten die formeel losstaan van het verzekeringswezen, en, zoals uit Amerikaanse voorbeelden duidelijk blijkt, niet in 't minst ook aan de cliënten van de verzeke-

6. A.B. Hoogenboom, *Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen*. 's-Gravenhage, SDU Uitgeverij, 1988.

7. Zie zijn artikel: 'Informatie-uitwisseling tussen politie en verzekeraars' in CIS-Informatie, nr. 2, 1988.

ringsmaatschappijen, de verzekerden zelf dus.⁸ Zijn er (ook) in ons land concrete redenen om te denken dat hun belangen door toedoen van de enge betrokkenheid van de verzekeringsmaatschappijen bij de formulering, de uitwerking en uitvoering van (delen van) het politie- en veiligheidsbeleid worden geschaad? Ik weet het niet, althans niet zeker. Naar de verzekerden toe wekt de studie die R.P. Mulder van het Sociaal en Cultureel Planbureau verricht m.b.t. de schadevergoeding van slachtoffers van delicten, bepaald de suggestie dat het niet moet worden uitgesloten, maar de vraag is hier wel: hoe zit dit dan desgevallend precies in elkaar, bv. waar het gaat om de afspraken die zijn gemaakt op het vlak van de opsporing annex schadevergoeding in het geval van brand(-stichting)?⁹ En naar de andere 'politie-partijen' toe weet ik bv. niet of met het advies dat het Adviescollege Bewaking en Beveiliging in juni jl. heeft uitgebracht over de noodzaak om de geldende regeling van bewakings- en beveiligingsorganisaties te wijzigen, alle goede intenties ten spijt, de belangen van de 'in-huizige' rekerchediensten binnen het bank- en verzekeringswezen niet onevenredig sterk worden beschermd, nl. door deze diensten niet onder de nieuwe regeling te willen brengen en de 'uit-huizige- wel. Om welke redenen is dit onderscheid gemaakt? Waar is het op gebaseerd? En waarom de 'in-huizige' en ook de uit-huizige' diensten zoveel ruimte gegeven op een moment dat de reguliere politie flink wordt 'geknepen'?¹⁰

Gegeven het bestaan van allerhande 'in-huizige' en 'uit-huizige' rekerchediensten in de sfeer van het verzekeringswezen, rijzen vervolgens vragen over hun werking en optreden. Hierbij wordt nogal vlug gedacht aan problemen in de sfeer van de effectiviteit van de misdaadbestrijding en de strafrechtspleging. Begrijpelijk, want als de redenering klopt dat zulke diensten, omdat ze primair de financiële belangen van hun werk- dan wel opdrachtgevers moeten behartigen, zich niet veel gelegen zullen laten liggen aan de (strafrechtelijke) oplossing van misdaden, dan kan dit inderdaad het strafrechtelijk overheidsoptreden tegen criminaliteit in 't algemeen hinderen en soms zeker ook fnuiken, bv. wanneer een verzekeringsmaatschappij liever ziet dat de gestolen goederen terugkomen dan dat de dieven en/of de helers worden gepakt, of wanneer zij, in het geval van kidnapping, veel meer waarde hecht aan de (prijs van de) gegijzelde dan aan de aanhouding van de dader(s). Maar er is meer dan dit, veel meer. Met name door Amerikaanse en Canadese onderzoekers is immers de aandacht gevestigd op de eerder kwalitatieve (straf)rechtsproblemen die worden geschapen door de opbouw en uitbouw van al-

8. Vgl. D. Serber, *Regulating reform: the social organization of insurance regulation*. The Insurgent Sociologist, 5e jrg., 1974-1975, blz. 85-105.

9. R.P. Mulder, *Dekt de verzekering de schade? Kleine criminaliteit en schadevergoeding*. Nederlands Juristenblad, nr. 5, 1988, blz. 149-155.

10. Adviescollege Bewaking en Beveiliging, *Advies, ten behoeve van de Minister van Justitie, over de noodzaak de geldende wettelijke regeling van bewakings- en beveiligingsorganisaties te wijzigen*. 's-Gravenhage, 1988.

lerhande particuliere researchediensten.¹¹ Om te beginnen hele fundamentele problemen. Ik bedoel hiermee problemen die verband houden met het feit dat in de particuliere recherche rechtsstatelijke beginselen omtrent het (overheids)optreden tegen (verdachte) burgers, eigenlijk niet tellen; in haar sfeer tellen onvermijdelijk eerst en vooral de financiële middelen, niet de gradaties van (gewettigde) verdiening. Verder ook problemen die de modaliteiten van het eventuele optreden betreffen. Denk hierbij bv. aan diepgaande vormen van observatie en infiltratie tegen onwetende 'verdachten' of aan grove vormen van manipulatie van bekende 'verdachten', bv. door dreiging met bekendmaking van bepaalde gegevens aan derden als geen verklaring wordt afgelegd. En in het spoor hiervan dus problemen met de controle op het optreden van zulke diensten. Wie oefent 't uit? Met welk effect? Wat voor verhaal hebben 'verdachten'? Etc. etc.

Resteert tenslotte de operationele samenwerking tussen reguliere politie en particuliere politie, recherche. Het zal duidelijk zijn dat deze samenwerking, afhankelijk van de vormen die het betreft, een meer of minder delicate zaak vormt. In het geval van bv. niet-legale uitwisseling van gegevens over personen, komt natuurlijk de privacy van dezen nadrukkelijk in het gedrang. En in het geval van nauwe coöperatie tijdens opsporingsacties kunnen vanzelfsprekend de rechtmatigheid en de controleerbaarheid van het politie-optreden problematisch worden. Maar tevens dient te worden erkend dat met zulke samenwerking de doeltreffendheid en de efficiëntie van het justitiële optreden van de reguliere politie ook zéér gediend kunnen zijn. Dit spreekt welhaast voor zichzelf.

IV. Een blik op de toekomst

Ik heb er in het voorgaande geen geheim van gemaakt dat ik nogal kritisch sta ten opzichte van de ontwikkeling die de verhouding tussen de reguliere en de particuliere politie momenteel doormaakt. Maar ik besef ook wel dat het tentoonspreiden van een kritische gezindheid op dit punt gemakkelijk is. Moeilijker, en ook belangrijker in zekere zin, is het om te doorgronden waarvan de toenemende 'complexiteit' in de onderhavige sfeer het gevolg is, en om een oordeel uit te spreken over de richting waarin deze ontwikkeling verder zou moeten, kunnen gaan.

Wat het eerst punt betreft komt het mij als te oppervlakkig voor om de groeiende 'complexiteit' in de onderhavige sector toe te schrijven aan een samenspel van 2 factoren: aan de ene kant het feit dat de reguliere politie op het stuk van de fraudebestrijding etc. betrekkelijk werkloos toeziet, en aan de andere kant

11. Vgl. S.G. Ghezzi, *A private network of social control: insurance investigation units*. *Social Problems*, 30e jrg., nr. 5, 1983, blz. 521-531; G.T. Marx en N. Reichman, *Routinizing the discovery of secrets: computers as informants*. *American Behavioral Scientist*, 27e jrg., nr. 4, 1984, blz. 423-452.

het feit dat de verzekeringsmaatschappijen goede redenen hebben - nl. de financiële belangen van zichzelf en hun cliënten - om dan maar in eigen kring politietaken op dit stuk te organiseren. Deze feiten als zodanig betwist ik niet. Maar men moet er naar mijn mening oog voor hebben dat ze beide op hun beurt zijn ingebed in brede, diepgaande maatschappelijke processen die ook de structuur en de inhoud van de politiëring van onze samenleving drastisch doen veranderen. In het bijzonder moet hierbij volgens mij worden gedacht aan de ongehoorde economische massificatie en mobilisatie van personen en goederen, aan de verregaande privatisering van het sociale leven en aan de ingrijpende ontstatelijking van de (straf-)rechtspleging.¹² En voor degenen die denken dat dit een soort van 'natuurlijke' processen zijn, voeg ik hier uitdrukkelijk aan toe dat zij niet alleen elders in het Westen maar ook in eigen land door de grote politieke partijen worden geschraagd, althans niet worden tegengewerkt. Zij 't ook dat ministers er soms moeite mee blijken te hebben dit openlijk te erkennen, getuige m.n. de ingreep van de Minister van Justitie in de naamgeving van het zoëven genoemde rapport van A.B. Hoogenboom; dit mocht blijkens berichten in het NRC-Handelsblad niet heten: 'De privatisering van de recherche', maar moest van hem de 'onschuldiger' titel krijgen: 'Particuliere recherche'.¹³

Dit alles betekent vanzelfsprekend dat de toenemende 'complexiteit' van het politiewezen niet gemakkelijk van richting kan worden veranderd, laat staan kan worden teruggeschroefd....., indien men dit natuurlijk al zou willen. Gelet op mijn eerdere kritische uitlatingen ligt het evenwel voor de hand dat ik er inderdaad voorstander van ben om in te grijpen in deze ontwikkeling. Meer bepaald wil ik tot slot hier de volgende voorstellen voor doen. Ten eerste moet naar mening zowel 'in-huizige' als 'uit-huizige' particuliere recherche, in de eigenlijke zin van het woord, worden verboden; alleen bepaalde toezichthoudende activiteiten mogen wat mij betreft worden geprivatiseerd. Ten tweede moeten ook alle diensten die voornamelijk zulke activiteiten verrichten, worden gebracht onder de werking van een nieuwe wet op de particuliere veiligheidsdiensten. En ten derde moet de samenwerking tussen twee diensten, de bijzondere politiediensten en de reguliere politie, worden geformaliseerd op basis van de bestaande Politiewet.

De basisgedachte achter deze voorstellen is dat de politiefunctie in een democratische rechtsstaat zoveel mogelijk door reguliere politie moet worden waargenomen. Hun concretisering is mede gebaseerd op de discussie die in de voorbije ja-

12. Zie o.m. Cl.D. Sheaving en Ph.C. Stenning, *Private security: implications for social control*. *Social Problems*, 30e jrg., nr. 5, 1983, blz. 493-506; S. Spitzer en A.T. Scull, *Privatization and capitalist development: the case of the private police*. *Social Problems*, 25 jrg., nr. 1, 1977, blz. 18-29. Over de ontstatelijking van de (straf-)rechtspleging raadplege men m.n. de opstellen in: H.J. Snijders, C. Fijnaut, H.Th.J.F. van Maarseveen en R. Zwitser (red.), *Overheidsrechter gepasseerd; conflictscheiding buiten de overheidsrechter om*. Arnhem, Gouda Quint, 1988.

13. Lees het hoofdartikel onder de kop *Veiligheidsinstituut* in het NRC-Handelsblad van 21 oktober jl.

ren is gevoerd over de verhouding tussen de reguliere politie en de bijzondere politiediensten. Maar hier nu ook nog weer op willen ingaan, zou ons echt te ver voeren.