

Tilburg University

Politie en criminalisering

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Stigmatisering en strafrecht

Publication date:
1990

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1990). Politie en criminalisering. In J. W. ter Avest, & H. Roozenbeek (Eds.), *Stigmatisering en strafrecht: De juridische positie van minderheden in historisch perspectief* (pp. 81-86). Stichting Leidschrift.

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.

Politie en criminalisering

Prof. Dr. C.J.C.F. Fijnaut

Criminalisering en politie

Om zinvol te kunnen spreken over de rol die de politie in de negentiende en twintigste eeuw heeft gespeeld, nog speelt en kán spelen in processen van criminalisering is het op z'n minst nodig om kort aan te geven wat hier onder criminalisering en wat onder politie wordt verstaan.

Sprekend over criminalisering denk ik aan drie dingen. Ten eerste aan *primaire criminalisering*: de strafbaarstelling van gedrag. Ten tweede aan *secundaire criminalisering*: het daadwerkelijk optreden tegen strafbaar gedrag. En ten derde aan *tertiaire criminalisering*: de (psycho-)sociale effecten van feitelijk optreden tegen zulk gedrag. Sprekend over politie, denk ik in de eerste plaats natuurlijk aan de algemene, *reguliere politiediensten*. Maar ook kan in dit verband niet worden voorbijgegaan aan de *bijzondere politiediensten* en aan de *particuliere politiediensten*.

Uitgaande van deze omschrijvingen zijn er dus nogal wat mogelijkheden om het thema van vandaag te behandelen. De aandacht zou kunnen worden ge-

vestigd op de rol van de reguliere politie in bewegingen om de strafbaarstelling van bepaald gedrag te bereiken. Het is ook goed denkbaar om het licht te werpen op de aangroei van de bijzondere politiediensten in relatie tot secundaire criminalisering. En het zou evenmin gek zijn om in te gaan op de tertiaire criminalisering die particuliere politiediensten, in het bijzonder privé-recherches, teweegbrengen waar het bijvoorbeeld gaat om hun profijtelijke schakelfunctie tussen verzekeringsmaatschappijen en professionele inbrekers.

Dat ik er niet voor heb gekozen om me hier te beperken tot de behandeling van een of ander deelonderwerp, maar er de voorkeur aan heb gegeven over politie en criminalisering in de volle breedte en lengte te spreken, heeft enerzijds duidelijk een positieve en anderzijds een eerder wat negatieve reden. De positieve is dat het mij aanlokkelijk leek om de verhouding tussen politie en criminalisering nu eens zodanig uit de doeken te doen dat alle complicaties ervan zichtbaar worden. De negatieve is dat er in mijn ogen aangaande de mogelijke deelonderwerpen haast geen grondig onderzoek bestaat

om er een voordracht behoorlijk mee te kunnen vullen.

Eén en ander wil zeggen dat hierna eerst zal worden ingegaan op de rol van de politie in primaire criminalisering, vervolgens op haar rol in secundaire criminalisering en ten slotte op die in tertiaire criminalisering.

Politie en primaire criminalisering

Er is mij inderdaad geen historisch of historisch georiënteerd onderzoek bekend met betrekking tot de rol van de politie in processen van primaire criminalisering. Niettemin is het om diverse redenen aannemelijk dat ook de politie, of in elk geval politiemensen, en niet alleen politici, juristen et cetera, hierin een rol hebben gespeeld. En het is zelfs waarschijnlijk dat zij een steeds belangrijker rol in deze processen zijn gaan vervullen.

Waarom politie(mensen) sowieso een belangrijke actor in de hier bedoelde processen kan (kunnen) zijn, is een vraag waarop het antwoord, dunkt mij, minstens drievoudig is. Op de eerste plaats moet worden bedacht dat de politie een frontlijnorganisatie in de handhaving van openbare orde en veiligheid is. Dat wil zeggen dat zij veelal het eerst en het meest wordt geconfronteerd met gedrag dat niet strookt met (haar opvatting van) een bepaald soort orde en een bepaald niveau van veiligheid. Maar dit niet alleen: ook zal zij het eerst en het meest tekorten in het materiële (en formele) strafrecht ervaren wanneer het erom gaat wanordelijk of onveilig gedrag met behulp van dit recht binnen de perken te houden. En dus ligt het nogal voor de hand dat zij, dagelijks geconfronteerd met allerlei problemen in dit vlak, in actie komt, een actieve speler wordt, om ze op te lossen. Hierbij sluit, op de tweede plaats, nauw aan dat wanneer anderen in actie komen voor criminalisering van bepaald gedrag, dezen gemakkelijk bij de politie terecht komen, op haar terugvallen, bij haar te rade gaan. Waarom? Deze instelling heeft door haar vooruitgeschoven positie toch het meeste en het beste zicht op de problemen, althans dat denken ze. Zodoende is de politie dus ook vaak een passieve medespeler in criminaliseringsprocessen. En op de derde plaats moet in de gaten worden gehouden dat de politie niet zomaar een 'losse'

instelling is, maar een orgaan dat niet alleen rechtstreeks, maar ook via de bestuurlijke en justitiële autoriteiten die iets erover te zeggen hebben, zijn invloed kan doen gelden op zowel de lagere als de hogere wetgevers in een land: van gemeentebesturen tot rijksbesturen.

Het antwoord op de vraag waarom het waarschijnlijk is dat de politie een steeds belangrijker rol is gaan spelen in primaire criminaliseringsprocessen, is al niet minder eenvoudig, en zeker speculatiever dan de vorige kwestie. In een poging om het toch te geven kan allereerst worden gewezen op het feit dat de politie - zowel door de uitbouw van de reguliere politiediensten als door de opbouw van de bijzondere diensten - alsmear een omvangrijker en talrijker apparaat is geworden, en dus alleen al door haar toenemend sociaal gewicht meer invloed op primaire criminaliseringsprocessen kan doen gelden. Verder dient men bij deze evolutie te bedenken dat zij gepaard is gegaan met een sterke centralisatie en specialisatie van het politieapparaat, zeker ook op het punt van de repressieve misdaadbestrijding. Met als gevolg dat dit apparaat precies ook op dit punt haar kwantitatief gewicht op landelijk niveau tegenwoordig meer kan omzetten in betrokkenheid bij de formulering van strafwetgeving dan vroeger.¹ En hier sluit, ten derde, dan weer nauw bij aan dat de politie deze omzetting ook met steeds meer succes kan realiseren omdat ze in toenemende mate beschikt over eigen studiecentra, eigen centrale overlegorganen et cetera. Met andere woorden: meer en meer beschikt over mensen en middelen om haar ervaring, haar inzicht, haar visie in te brengen in de politieke besluitvorming omtrent de strafbaarstelling van gedrag.²

De vraag die tegen de achtergrond van deze beschouwing opkomt, is de vraag naar de manieren waarop de politie nu concreet meespeelt in processen van primaire criminalisering. Om deze manieren wat overzichtelijk in kaart te brengen, kunnen ze het best vanaf het begin worden onderscheiden in directe en indirecte manieren. Omdat de directe het meest passen bij de achtergrond die zoëven is geschetst, zullen we deze het eerst bespreken.

Bij directe manieren van beïnvloeding moet worden gedacht aan actieve, bewuste, gerichte interventie van politie in processen van primaire crimina-

lisering. Deze kan op de eerste plaats de vorm aannemen van al dan niet ambachtelijke commissies die zich buigen over de vraag of en hoe bepaalde gedragingen moeten worden gecriminaliseerd. In het verleden kwam dergelijke participatie niet of nauwelijks voor, is mijn indruk, of beter wellicht: blijkens het (schaarse) onderzoek. Wetgeving was altijd in belangrijke mate een zaak van 'juristen'. Maar tegenwoordig figureren toch, zeker in Nederland, ook wel eens politiemensen in 'wetgevende' commissies of althans in adviescommissies voor wetgeving. Een recent voorbeeld is het lidmaatschap van de commissaris van politie B. Baarle in de commissie die haar licht laat schijnen over de uitbreiding van de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen.³ Op de tweede plaats kan de directe beïnvloeding de vorm aannemen van publieke actie. In dit geval ageren politiemensen of politieorganisaties in de media, in de vakpers et cetera, voor de (de-)criminalisering van bepaalde gedragingen. Ook hier zijn mij zo geen 'historische' voorbeelden van bekend. Maar in deze tijd zien we daarentegen regelmatig dat politiemensen in (de-)criminaliseringsvraagstukken stelling nemen. Ik mag hierbij bijvoorbeeld verwijzen naar de standpunten die de Utrechtse hoofdcommissaris van politie verkondigt inzake de decriminalisering van de handel en het gebruik van bepaalde drugs.

De indirecte manieren van beïnvloeding hebben gemeen dat zij 'alleen maar' inwerken op de beelden of, om met E. Rood-Pijpers te spreken: de representaties die de (meeste) mensen hebben van misdaad en straf.⁴ 'Alleen maar' staat hier tussen aanhalingstekens omdat de hier bedoelde representaties natuurlijk ontzettend belangrijk zijn in (de-)criminaliseringsprocessen: zij conditioneren deze processen niet alleen, maar geven er ook richting aan. De politie voedt deze representaties op de eerste plaats sowieso al door wat ze wél en wat ze niet aanpakt. Het ligt immers voor de hand dat wanneer de reguliere politie in de sfeer van de vermogensdelicten stevast alleen achter diefstallen aangaat en fraude ongemoeid laat, in brede lagen van de bevolking diefstallen wel en fraudes niet als 'echte' misdrijven zullen worden betiteld. Hoe lang heeft het immers niet geduurd voordat allerhande frauduleus gedrag als echt laakbaar werd beschouwd en zowel de reguliere als de bijzondere po-

litiediensten er feitelijk enige aandacht aan zijn gaan schenken?

Op de tweede plaats heeft de politie in de voorbije twee eeuwen zeker ook bijgedragen tot de popularisering van bepaalde beelden, stereotype beelden, van misdaad door het publiceren van smakelijke memoires, losse verhalen, gerichte studies waarin de wereld, of beter: de onderwereld, van de dieven, de oplichters, de hoeren, de helers et cetera, centraal staan. Denk bijvoorbeeld aan de publikaties van een Vidocq en Macé in Frankrijk, aan die van een Avé-Lallemant in Duitsland, en aan een heel opmerkelijk Nederlands voorbeeld als *Schetsen uit het Noordbrabantsch volksleven; de gevreesde rooverhoofdman Rinaldo Rinaldini; het Nederlandsch nomadenvolk*, dat in 1913 werd gepubliceerd door de marechaussee G.J. Berends.⁵

En op de derde plaats mag in dit verband, denk ik, niet over het hoofd worden gezien dat bij tijd en wijle in politiekringen heel bewust een bepaald beeld van misdadigers wordt gecultiveerd, en dat dit beeld somtijds ook nadrukkelijk naar buiten toe wordt gepropageerd. Een Nederlands voorbeeld van het eerste is het boekje dat J.J.A. Koning in 1904 publiceerde om de bio-anthropologische visie op misdadigers bij de politie bekend te maken.⁶ Werkelijke propaganda met een politieke visie op misdadigers is in de jaren dertig in Nazi-Duitsland bedreven. Een huiveringwekkend staaltje hiervan is het boek *Kampf gegen das Verbrechen*.⁷

Politie en secundaire criminalisering

Mag de rol van de politie in processen van primaire criminalisering dus zeker niet worden uitgevlakt, haar rol in processen van secundaire criminalisering is stellig meer en beter onderzocht.

In aansluiting op wat eerder over de uitbouw van het politieapparaat is opgemerkt, moet er in dit verband op worden gewezen dat tegen het einde van de negentiende eeuw zijn uitbreiding in het bijzonder ook in de richting van de opsporing heeft plaatsgevonden. Het is dan dat niet enkel in enkele Europese hoofdsteden zoals Berlijn en Parijs, dat opsporingsdiensten in de algemene politie worden geschapen dan wel uitgebreid, maar in alle grotere steden in dit deel van de wereld. Op dat moment

wordt ook in diverse landen overgegaan tot de oprichting van de eerste centrale researchediensten dan wel landelijke recherche-informatiecentrales.⁸ En het is ook zo dat rond de voorbije eeuwwisseling enerzijds op wat grotere schaal bijzondere politiediensten tot stand zijn gebracht, met name in de sociaal-economische sfeer: arbeidsinspecties en dergelijke en anderzijds de eerste grote particuliere bewakingsdiensten zijn gevormd.⁹ Kortom: in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw is er in het totale politiewezen een aanzienlijk potentieel vrijgemaakt voor de daadwerkelijke aanpak van strafbaar gesteld gedrag, met andere woorden, voor secundaire criminalisering.

Hoe de aanpak hiervan toen feitelijk geschiedde, is met name bestudeerd in Groot-Brittannië. Denk bijvoorbeeld aan de onderzoeken en publikaties van B.J. Davey, D. Jones, Ph.Th. Smith, C. Steedman en J.J. Tobias.¹⁰ Wat opvalt in deze studies zijn de volgende dingen. Ten eerste dient opgemerkt te worden dat in de steden waar de opsporing speciaal was georganiseerd, de aandacht van de politie hoofdzakelijk was gericht op die vormen van criminaliteit die enerzijds de openbare orde en anderzijds de materiële eigendomsverhoudingen in het gedrang brachten: allerhande diefstallen, dronkenschap, prostitutie en bedelarij. De bestrijding van deze vormen van criminaliteit liep in wezen dan ook voortdurend over in handhaving van de openbare orde en paste zodoende in het algemene streven van hogerehand om de marginale, werkloze, zwerfende, arme delen van de bevolking onder controle te brengen, te disciplineren. Dit neemt, ten tweede, echter niet weg dat de politie, zeker in bovengenoemde steden, niet alleen op allerlei manieren verweven was met deze onderklasse - ze vertoefde er veelvuldig in en had er haar tipgevers enzovoort - maar ze vertoonde er in menig opzicht ook de nodige gelijkenis mee. Immers, juist omdat het politieberoep laag in aanzien stond en dus slecht werd betaald, was het erg moeilijk om er geschikte kandidaten voor aan te trekken, met als gevolg dat de politiekorpsen werden geteisterd door hetzelfde soort problemen als ze geacht werden te bestrijden: diefstal, dronkenschap enzovoort. En dit laatste is, op de derde plaats, dan weer een van de redenen waarom een vraagteken moet worden gezet bij de doeltreffend-

heid van het justitiële politieoptreden op het breukvlak van de negentiende en twintigste eeuw. Een andere reden waarom hier weinig over te zeggen valt, is dat er bijna geen behoorlijk cijfermateriaal voorhanden is om uitspraken hierover te kunnen doen. En dit alles dan nog afgezien van de overweging of de eventuele teruggang van wanordelijk, immoreel, crimineel gedrag niet altijd meer te maken heeft met algemene sociaal-economische en politieke ontwikkelingen, dan met strafrechtelijk georiënteerd overheidsingrijpen.

Verplaatsen we vervolgens het blikveld meer naar de twintigste eeuw, dan kan zonder twijfel meteen worden gesteld dat de professionalisering van het politieapparaat in zijn algemeenheid maar zeker ook die van de opsporing, in het recente verleden aanzienlijk is toegenomen. Niet alleen in de zin dat de recherche van de reguliere politie, de bijzondere politiediensten en de particuliere recherche numeriek (en ook in andere opzichten) alsmear verder zijn uitgebouwd, maar ook in de zin dat het justitiële politieoptreden langzamerhand een specialisme is geworden dat in termen van opleiding, van technische middelen, van bevoegdheden en methoden, de beschikking heeft gekregen over een omvangrijke, eigen infra-structuur. Het lijkt mij dan ook heel aannemelijk dat niet alleen het kwantitatieve aandeel van de politie, de recherche, in secundaire criminalisering zeer is gegroeid, maar dat zij haar rol in dit proces tegenwoordig ook beter kan bepalen, sturen en oriënteren dan vroeger.

Niettemin is het functioneren van dit specialisme naar verhouding tot zijn explosieve ontwikkeling weinig onderzocht.¹¹ Het staat echter wel vast dat nog steeds een groot deel van de inspanning - zij het nu veel bureaucratischer dan eertijds - is gericht op de veel voorkomende vormen van 'zichtbare' criminaliteit en dat het niet eenvoudig is om minder zichtbare, zeer ingewikkelde misdaad systematisch tot voorwerp van gericht politieoptreden te maken. Ook lijdt het geen twijfel dat de politie nog altijd veelvuldig in contact staat met degenen waarvan zij het gedrag binnen bepaalde grenzen moet zien te beheersen, maar het lijkt er wel op dat dit nu soms omzichtiger gebeurt dan vroeger, bijvoorbeeld bij infiltratie. Tenslotte is het zo dat de doeltreffendheid van het justitiële politieoptreden ook tegen-

woordig nog een kwestie vormt waarover de meningen uiteenlopen, alle empirisch onderzoek ten spijt.

Politie en tertiaire criminalisering

De vraag naar de doeltreffendheid van het justitiële politietoedredden brengt ons tenslotte bij de rol van de politie in processen van tertiaire criminalisering. Want als het bijvoorbeeld zo zou zijn dat het effect van politietoedredden op misdadig gedrag ook 'verharding' van dit gedrag kan zijn, zoals in labelings-theorieën wordt gesuggereerd, dan kan de doeltreffendheid van dit optreden ook vanuit dit gezichtspunt met recht en reden een probleem worden genoemd.

Nu is het echter in individuele gevallen moeilijk, zo niet onmogelijk, om enkel en alleen van politietoedredden te zeggen of het al dan niet de ontwikkeling van een criminele identiteit, een criminele carrière desnoods, heeft bevorderd. Dit zal van geval tot geval toch altijd moeten worden bezien in de globale context van iemands persoonlijkheid en sociale omgeving, en in samenhang met het optreden van andere instellingen. Maar het moet zeker niet worden uitgesloten dat het optreden van de politie in concrete situaties een bijdrage levert aan de 'criminalisering' van iemands persoonlijkheid en/of iemands beroepsleven. Waarom niet? Omdat de politie vaak niet alleen het eerste frictiepunt van iemand met het strafrechtelijk apparaat is, maar ook omdat juist haar 'dwangmatige' optreden à la minute zeer kan ingrijpen in iemands bestaan. Verder is het natuurlijk zo dat de politie én door haar zeer directe en voortdurende aanwezigheid in de samenleving én door haar veelvuldige relaties met allerhande instanties en personen vrij gemakkelijk het oog kan houden op, respectievelijk de hand kan hebben in, de levensloop van mensen.

In het verlengde van het voorgaande ligt de vraag of de politie door haar optreden ook op een meer collectief niveau contra-productief kan werken. Kan het meer bepaald niet zo zijn dat actie van de politie (en justitie) op langere termijn (ook) een betere organisatie van de misdaad, de onderwereld bewerkstelligt? M. McIntosh met name heeft deze vraag positief beantwoord. Ik ben het met haar eens, ook al geef ik H.F. Egmont en anderen grif toe dat

beter gestructureerd overheidsop treden op een gegeven moment, bijvoorbeeld in en kort na de Franse Tijd, zeker wel tot successen kan leiden bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Deugdelijk onderzocht zijn deze opvattingen over en weer echter nog niet.¹² Dus is het raadzaam om ze behoedzaam te pareren. Maar het feit dat er ondanks alle herstructurering, professionalisering et cetera, van het politieapparaat, nog steeds een omvangrijk bendewezen in Europa bestaat waarvan de organisatiegraad hier en daar vele malen hoger is dan van welke (beschreven) criminele groepering in de negentiende eeuw ook, toont voor mij voorlopig de juistheid van de these van M. McIntosh aan. Daarenboven is het zo dat haar standpunt in politiekringen zelf min of meer gemeengoed is. En dit zegt toch ook wel wat!

Besluit

Het thema 'politie en criminalisering' is, zo moge uit bovenstaande zijn gebleken, een thema waarop vele variaties mogelijk zijn. Maar het zal ook duidelijk zijn geworden dat de meeste ervan nog niet zijn gespeeld en/of bespeeld. Voor studenten in de geschiedenis ligt er dus een enorm terrein van onderzoek braak. Ik hoop dat deze voordracht enkelen van U mag hebben geprikkeld om het te gaan bewerkstellen.

Noten

1. Vergelijk C.J.C.F. Fijnaut, *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling* (Antwerpen 1979).
2. Voor een schets van deze evolutie in Nederland, zie: C.J.C.F. Fijnaut, 'Waar ging het met de politie-organisatie in de jaren '70 heen?', *Het Tijdschrift voor de Politie* 11 (1980) 525-539.
3. *Rapport van de werkgroep strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen* ('s-Gravenhage 1988).
4. E. Rood-Pijpers, *Mensen over misdaad en straf* (Arnhem en Gouda 1988).
5. Vidocq, *Les voleurs* (Paris 1836); G. Macé,

- Mon musée criminel* (Paris 1890); F.Ch.B. Avé-Lallememant, *Das deutsche Gaunertum in seinem social-politischen, literarischen und linguistischen Ausbildung zu seinem heurigen Bestande* (Wiesbaden 1858).
6. J.J.A. Koning, *De misdadiger en de misdaad; schetsen ten dienste der politie* (Heusden 1904).
 7. K. Daluge, *Nationalsozialistischer Kampf gegen das Verbrechen* (München 1936).
 8. C.J.C.F. Fijnaut, *De reguliere recherche in Nederland: enkele algemene beschouwingen over haar opbouw rond de voorbije eeuwwisseling* (Lochem 1985).
 9. Zie onder meer: P. Ponsaers en R. de Cuyper, *Arbeidsinspectie: overheidszaak of privé-aangelegenheid* (Antwerpen 1980).
 10. B.J. Davey, *Lawless and immoral: policing a country town* (New York 1983); D. Jones, *Crime, protest and police in nineteenth-century Britain* (London 1982); C. Steedman, *Policing the victorian community: the transformation of English provincial police forces: 1856-1880* (London 1984); Ph.Th. Smith, *Policing victorian London: political policing, public order, and the London Metropolitan Police* (London 1985); J.J. Tobias, *Crime and police in England 1700-1900* (Dublin 1979).
 11. Voor een overzicht van het meeste binnenlandse en buitenlandse onderzoek raadplege men: C.J.C.F. Fijnaut, E.G.M. Nuijten-Edelbroek en J.L.P. Spickenheuer, *Potentiële misdaadbestrijding: de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren '60* ('s-Gravenhage 1985).
 12. Zie: C.J.C.F. Fijnaut ed., *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijk politiebeleid: rechtshistorische, politieke, journalistieke en rechtsvergelijkende beschouwingen* (Lochem 1989).