

Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie?

Amsterdam, december 2004

Paul van Soomeren
Anja Beerepoot

Met medewerking van:
Rein Meijer
Jaap de Waard

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Tegenhouden: geboorte en (verre) voorouders	3
1.2	Politie en Wetenschap call 2002	4
1.3	Doel, vraagstelling en aanpak van het onderzoek	4
2	'Tegenhouden' in perspectief	6
2.1	Achtergrond 'tegenhouden'	6
2.2	Tegenhouden in korps en land	9
2.3	Politiezorg en veiligheidszorg	14
2.4	'Tegenhouden' smal en breed	18
3	Tegenhouden breed: hoe doe je dat en wat werkt?	20
3.1	Drie kenmerken	20
3.2	'Tegenhouden' breed: hoe dan?	21
3.3	Tegenhouden breed: wat werkt?	25
3.4	Conclusie	31
4	Tegenhouden smal: hoe doe je dat en wat werkt?	33
4.1	Vier elementen	33
4.2	'Tegenhouden' binnen de politiezorg: hoe dan?	34
4.3	Wat is haalbaar en wat is effectief?	37
4.4	Gevolgen van 'tegenhouden'	38
4.5	Tegenhouden smal: wat werkt?	42
4.6	'Tegenhouden' smal: een model	46
4.7	Conclusie	49
5	Conclusies en aanbevelingen	52
	Bijlagen	
Bijlage 1	Namen deelnemers begeleidingscommissie	58
Bijlage 2	Deelnemers expertmeeting 24-10-2003	59
Bijlage 3	Column Joan de Wijkersloot (Opportuun februari 2004)	61
Bijlage 4	Twee praktijkvoorbeelden	63
Bijlage 5	Literatuur	66

1 Inleiding

1.1 Tegenhouden: geboorte en (verre) voorouders

*"De criminaliteit bevindt zich in Nederland al jarenlang op een te hoog niveau; de vraag naar veiligheid is enorm en zal de komende jaren alleen maar toenemen. Genoeg is genoeg zo zou men het gevoel van de Nederlandse politie over deze gegroeide situatie kunnen samenvatten."*¹ Het zijn de woorden van politiecommissaris Van Riessen, voorzitter van de Projectgroep Opsporing van de Nederlandse politie, verantwoordelijk voor de totstandkoming van het visiedocument *Misdaad laat zich tegenhouden* (2001). In dit document wordt geschetst dat de criminaliteit in Nederland omvangrijk is, met maatschappelijke onvrede en een dreigende verstopping van het strafrechtelijke systeem als gevolg. Er zijn – naast opsporing - andere methoden nodig om dit probleem aan te pakken. Criminaliteit moet bij de bron worden aangepakt, moet in de kiem worden gesmoord, in de voorfase worden ontmoedigd of gestopt. Kortom: criminaliteit moet worden 'tegengehouden'. Het hoofddoel van het beleid van de politie zou moeten liggen op het voorkomen van misdrijven; naast het opsporen van misdrijven. In een tijd waarin de roep om meer veiligheid bijna dagelijks nieuws is en het algemeen gevoel is dat de politie harder moet optreden en vooral veel meer boeven moet vangen, is een dergelijk geluid op z'n minst opmerkelijk te noemen.

Overigens is de behoefte om effectief te interveniëren aan de voorkant van criminaliteit niet nieuw; het is in de loop der jaren in het denken over de functie en taak van de politie steeds weer naar boven gekomen.

- Zo was Sir Robert Peel, de oprichter van the London Metropolitan Police al in 1829 van mening dat de primaire taak van de politie het voorkomen van misdrijven moet zijn *"Rising crime statistics proved to him that there should be some improvement in the methods of crime prevention. To this end, in 1829 he brought about the Metropolitan Police Act and with it the first disciplined police force for Greater London. They soon became known as Bobby's boys or 'bobbies"*²
- Een kleine 150 jaar later doet ook in Nederland binnen de politie eenzelfde visie opgeldt als in 1970 de Recherche Advies Commissie (RAC) een werkgroep instelt die tot de conclusie komt dat er in ons land dringend behoefte is aan 'crime prevention'.³
- Dezelfde gedachte vinden we 15 jaar later weer terug in het kabinetsplan Samenleving en Criminaliteit⁴. In dit beleidsplan wordt uitgewerkt dat vooral preventie - en niet zo zeer het strafrecht - het primaire doel zou moeten zijn om de veel voorkomende criminaliteit te bestrijden. Het strafrecht werd daarbij nadrukkelijk gepositioneerd als een noodzakelijk en krachtig sluitstuk (ultimum remedium).

Noot 1 Visiedocument, 2001/4: Projectgroep Opsporing (Raad van Hoofdcommissarissen), *Visiedocument 'Misdaad laat zich tegenhouden'*; *Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*, Amsterdam, 2001.

Noot 2 <http://www.peelpolice.on.ca/history/sirpeel.html>

Noot 3 Zie VM, 1981/7.

Noot 4 TK 1984/1985, Dit plan was in belangrijke mate gebaseerd op de twee rapporten van de Commissie Roethof 1984 en 1986.

De visie van de Projectgroep Opsporing (2001) staat hiermee dus in een lange traditie waarbij men de nadruk legt op het voorkomen van criminaliteit. In alle gevallen stelt men deze aanpak niet in plaats van opsporing, maar naast – of beter: voor – opsporing.

1.2 Politie en Wetenschap call 2002

Onder de kop 'preventie als nieuw paradigma' constateerde het programma Politie en Wetenschap in haar Call 2002 dat er

*"sprake (is) van een hernieuwde belangstelling voor preventie als wezenlijk onderdeel of oogmerk van de politieke taak(uitvoering). Deze hernieuwde belangstelling komt mede tot uiting in de opkomst van een begrip als 'tegenhouden' dat welhaast als een nieuw paradigma in relatie tot de (politiële) criminaliteitsbestrijding wordt gepositioneerd. Kenmerkend is het streven en de ambitie om te interveniëren aan de voorkant van belangrijke problemen en (nieuwe) risico's. Een dergelijke accentverschuiving zou vergaande consequenties kunnen hebben voor de inrichting en uitvoering van verschillende politietaken."*⁵

In het voorjaar 2003 kreeg DSP-groep opdracht tot het uitvoeren van het onderzoeksvoorstel *Tegenhouden als nieuw paradigma voor de politie?* Dit onderzoek heeft als voornaamste doel het begrip 'tegenhouden' nader uit te werken.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek verscheen in november 2003 de vervolgotitie *Tegenhouden troef*⁶, met daarin de uitkomsten van een nadere verkenning en uitwerking van het visiedocument. Hoewel in dit document het gedachtegoed van het visiedocument verder is onderbouwd en een aanzet tot operationalisering is gedaan, was naar het oordeel van de onderzoekers (en de begeleidingscommissie⁷), de impact daarvan op de doelstelling van het onderzoek niet zodanig dat deze daardoor was achterhaald. Uiteraard is deze notitie wel bij het onderzoek betrokken. Hetzelfde geldt ook voor een korte felle discussie over 'tegenhouden' die begin 2004 tussen het OM en de (Amsterdamse) politie in de dagbladen werd gevoerd.

1.3 Doel, vraagstelling en aanpak van het onderzoek

Praktijk

Het begrip 'tegenhouden' is in de praktijk al (deels) gevormd. Het visiedocument doet al een voorzet, door het misdrijf straatroof aan het concept 'tegenhouden' te toetsen⁸. Een verdere inventarisatie van bestaande denkbepelden en concrete invullingen binnen de politie was dan ook in dit onderzoek van belang om te zien in hoeverre 'tegenhouden' reeds in de politiepraktijk is doorgedrongen. Een deel van het huidige politiewerk bestaat immers al uit 'tegenhouden'.

Noot 5 Call P&W 2002: <http://www.politieenwetenschap.nl/>

Noot 6 Zie Projectgroep Opsporing –2; deze vervolgotitie is geschreven door de Projectgroep Opsporing-2 o.l.v. Bernard. Welten.

Noot 7 Zie bijlage 1 voor deelnemers aan de begeleidingscommissie.

Noot 8 Visiedocument 2001/25 e.v. Zie ook Paternotte 2004/22

Het stukmaken van zaken door de recherche, het houden van verkeerscontroles, het actief toezicht houden, is allemaal dagelijkse politiepraktijk.

Verleden

'Tegenhouden' en het aloude criminaliteitspreventie lijken op zijn minst enkele inhoudelijke en procesmatige raakvlakken te hebben. Een nadere analyse van criminaliteitspreventie leverde in het onderzoek dan ook ervaringen op die relevant zijn voor de aanpak en inhoud van 'tegenhouden'.

Buitenland

De ontwikkeling van het concept 'tegenhouden' is geen typisch Nederlands fenomeen. Ook in het buitenland zijn er initiatieven ontwikkeld waarbij de nadruk ligt op het 'tegenhouden' van misdrijven. Een analyse van deze internationale initiatieven leverde een aantal 'good practices' op voor het concept 'tegenhouden'.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van dit onderzoek is om het politieke concept 'tegenhouden', zoals dat geformuleerd is in het visiedocument nader uit te werken: te duiden en waar mogelijk te instrumenteren en van methodieken te voorzien.

Een en ander leidde tot de volgende onderzoeksvragen:

- Wat wordt binnen de huidige politieorganisatie(s) verstaan onder de strategie 'tegenhouden'?
- In hoeverre heeft de strategie van 'tegenhouden' binnen de korpsen zijn intrede gedaan en op wat voor manier is 'tegenhouden' ingebed in de organisatie? Welke plaats neemt het begrip in binnen het operationele repertoire van de politie?
- In welke behoefte voorziet 'tegenhouden' en welk doel is daarmee gediend?
- Zijn er in het buitenland binnen of buiten de politie vergelijkbare concepten ontwikkeld als 'tegenhouden'? Op welke manier worden deze vormgegeven?
- Wat zijn de raakvlakken van 'tegenhouden' met de al langer bestaande theorieën en praktijk van preventie?

Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn als belangrijkste instrumenten gehanteerd:

- *Documentanalyse*
Met de analyse van literatuur, documenten en websites is achterhaald wat in binnen- en buitenland reeds over 'tegenhouden' en vergelijkbare concepten is geschreven.
- *Interviews met sleutelfiguren*
- *Expertsessie* (group decision room)

In een conceptrapportage is van deze verschillende onderdelen apart verslag gedaan. In deze eindrapportage worden de zaken sterker gemengd en in een meer algemeen beschouwende tekst gepresenteerd.

2 'Tegenhouden' in perspectief

"Het roer moet om". Met deze oer Hollandse kop valt het visiedocument *Misdaad laat zich tegenhouden*⁹ krachtig met de deur in huis.

De politie realiseert zich dat het met de veiligheid in Nederland de verkeerde kant uitgaat en dat de traditionele oplossingen niet voldoen. Op zoek naar nieuwe antwoorden heeft de Raad van Hoofdcommissarissen de Projectgroep Opsporing in 2001 verzocht een advies uit te brengen over het functioneren van de opsporing. De groep moest een visie geven op het huidige functioneren van de opsporing en aangeven "*hoe de politie in de nabije toekomst middels versterking van de opsporing en andere activiteiten beter kan bijdragen aan de veiligheid*"¹⁰.

Het visiedocument *Misdaad laat zich tegenhouden* was het antwoord op deze vraagstelling. Een opvallend antwoord, want kort door de bocht geformuleerd zegt de projectgroep dat met opsporing alleen de veiligheid niet substantieel zal verbeteren; opsporing is niets meer of minder dan dweilen en dat werk – hoe nuttig ook – haalt weinig uit als je het doet met de kraan open. Of – zoals Joop van Riessen (voorzitter van de Projectgroep Opsporing) in zijn voorwoord zegt:

"De maatschappij moet veiliger worden, maar dat bereikt men niet door alle kaarten in te zetten op opsporing. Dan is het kwaad immers al geschied. (...) Minder misdrijven, dat moet het doel worden van overheidsbeleid."

Twee jaar later stelt de Raad van Hoofdcommissarissen:

"Wat nog ontbreekt is een landelijke aanpak om 'tegenhouden' van misdaadbestrijding te operationaliseren en te integreren in de politiepraktijk en in de samenleving."

Deze conclusie was voor de Raad aanleiding om de Projectgroep Opsporing-2 (onder voorzitterschap van Bernard Welten) te vragen een vervolg te geven aan het visiedocument, *Tegenhouden troef* is hiervan het resultaat¹¹.

2.1 Achtergrond 'tegenhouden'

In het visiedocument wordt veel aandacht besteed aan de problemen waar de politie tegenaan loopt¹². In deze paragraaf vatten we de geschetste problematiek kort en in eigen woorden samen, om de achtergrond aan te geven waartegen het concept 'tegenhouden' is ontstaan.

Noot 9 Visiedocument, 2001/4.

Noot 10 Visiedocument, 2001/9.

Noot 11 Projectgroep Opsporing-2 (Raad van Hoofdcommissarissen), *'Tegenhouden' troef; Een nadere verkenning van 'tegenhouden' als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*, 2003.

Noot 12 zie Visiedocument hoofdstuk 1: Analyse en probleemstelling

De cijfers

- De criminaliteit bevindt zich in Nederland al jarenlang op een hoog niveau.
- De door de politie geregistreerde criminaliteit is sinds 1960 vertienvoudigd. Aan het eind van de jaren tachtig vlakke de groei sterk af, maar de gehoopte daling bleef uit. Sindsdien stabiliseert de geregistreerde criminaliteit zich min of meer op een hoog niveau van rond 1,3 miljoen geregistreerde misdrijven. Volgens voorspellingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau moet in de periode 1999 tot 2006 rekening worden gehouden met een toename van 14 procent.
- Het aantal opgehelderde misdrijven is ver achter gebleven bij de stijging van de geregistreerde criminaliteit. Tegenover een vertienvoudiging van de geregistreerde criminaliteit in veertig jaar staat een verdrievoudiging van het aantal opgehelderde zaken. Deze achterstand in ophelderingspercentages heeft deels te maken met wat in het visiedocument het handhavingstekort wordt genoemd; het aantal aangegeven delicten waar geen actie van de politie op volgt. Van de 1,3 miljoen bij de politie bekende misdrijven is slechts in ongeveer 15% van de gevallen een dader bekend en dus een strafrechtelijk vervolg mogelijk. Er is dus een handhavingstekort van ongeveer 1,1 miljoen gevallen. Van de zaken met indicaties voor opsporing blijft nog eens ongeveer een kwart liggen wegens capaciteitstekort. Als de voorspelling van het CPB juist is zal, bij een gelijkblijvende aangiftebereidheid, het aantal aangiften jaarlijks groeien met bijna 200.000. Het vooruitzicht blijft dat hand in hand met de geregistreerde criminaliteit het handhavingstekort nog verder zal toenemen.

Specifieke ontwikkelingen

- De criminaliteit wordt steeds gewelddadiger. Alle misdaadstatistieken wijzen in de richting van een toename van geweld, niet alleen voor de georganiseerde criminaliteit. Het gaat hierbij om delicten als bedreiging, geweldpleging, vermogensdelicten met geweld, overvallen, roof, mishandeling, misdrijven jegens kinderen, levensmisdrijven. De uitkomsten van de Politiemonitor onderstrepen de zorg over de geweldscriminaliteit, die sinds 1993 met een kwart lijkt te zijn toegenomen, al mag hierbij ter relativering gesteld worden dat binnen het in omvang toenemende delict 'bedreiging' veelal sprake is van lichtere vormen van geweld, zoals verbaal geweld.
- Bij grote groepen jongeren start de criminele carrière op steeds jongere leeftijd. Daders treden ook steeds professioneler op.
- Een ander opvallend verschijnsel is de hoge recidive. Weinigen blijken verantwoordelijk voor veel. Een opmerkelijk deel van alle delicten wordt gepleegd door een betrekkelijk kleine groep van stelselmatige daders, ook wel veelplegers of draaideur criminelen genoemd. Overigens bestaat er enige verwarring over het antwoord op de vraag hoeveel verdachten nu verantwoordelijk zijn voor geregistreerde delicten. Voor alle duidelijkheid een citaat van het Sociaal Cultureel Planbureau:
"In de nota Criminaliteitsbeheersing (TK 2000/2001) wordt verondersteld dat 11% van alle verdachten verantwoordelijk is voor 62% van de opgemaakte processen verbaal. Inmiddels is overtuigend aangetoond dat deze rekensom niet juist is (Grapendaal en Van Tilburg 2002, Boerman et al. 2003). Ongeveer de helft van alle gehoorde verdachten zijn zogenoemde first offenders (voor het eerst een proces verbaal) en verantwoordelijk voor 40% van alle opge-

maakte processen-verbaal. Het aandeel veelplegers (elf of meer opgemaakte processen-verbaal in de hele carrière) ligt rond de 10% en is jaarlijks verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de criminaliteit. In de groep veelplegers zijn vooral drugsgebruikers sterk oververtegenwoordigd." (SCP, 2003/204).

- Reëel of niet, de moderne burger stelt tegenwoordig hoge eisen aan de overheid en dat geldt ook voor de veiligheid. Van de overheid wordt verwacht dat deze het criminaliteitsprobleem oplost en risico's uitsluit (Boutellier, 2002).
- De internationaal georganiseerde criminaliteit wordt omvangrijker en breidt zich steeds verder uit. Het vrije verkeer van personen en goederen in Europa, de toegenomen internationale mobiliteit, handel en financieel verkeer hebben de internationalisering van de criminaliteit sterk bevorderd. Mede door zijn ligging en mainports is Nederland een prominent export- en doorvoerland voor de internationale drugshandel. Nieuwe groeiers zijn ook financiële criminaliteit, waaronder beursfraude en witwaspraktijken, computercriminaliteit en terrorisme. Internationale afspraken en verplichtingen nemen intussen in frequentie en intensiteit toe.

Conclusie

Kortom, de vraag naar veiligheid is enorm en zal de komende jaren alleen maar toenemen¹³. Volgens de Projectgroep Opsporing¹⁴ heeft dit tot gevolg dat de politie in Nederland zowel vanuit het binnenland als vanuit het buitenland onder druk staat¹⁵. Aan de ene kant is het zo dat Nederland niet aan alle internationale verzoeken om rechtshulp of onderzoek kan voldoen. De internationale positie van Nederland in de rechtshandhaving behoeft daarom dringend versterking. Aan de andere kant is er een dreigende vertrouwenscrisis met de burger die zich in zijn rechtsgevoel voelt aangetast. Het percentage burgers dat zich 'wel eens' of 'vaak' onveilig voelt, schommelt sinds de eerste meting in de Politiemonitor tussen de 30 en 35%. Bovendien heerst bij het overgrote deel van de burgers het idee dat de criminaliteit toeneemt, terwijl feitelijk de groei al jaren is afgevlakt. Dit duidt op een burger die zich bedreigd voelt en geen vertrouwen heeft in de reactie van de overheid, waardoor een groeiend gevoel van onmacht ontstaat.

Tot zover de gedachtegang van de Projectgroep Opsporing. Kort samengevat heeft Nederland op dit moment twee verschillende problemen, waarvan het ene probleem meer te maken heeft met de cijfers en het andere meer met maatschappelijke ontwikkelingen.

- Het eerste probleem is dat van de criminaliteit zelf; de geregistreerde criminaliteit is hoog, de oplossingspercentages laag. Internationaal gezien scoort Nederland in vergelijking tot andere landen heel hoog wat betreft criminaliteit en slachtofferschap.

Noot 13 Visiedocument, 2003 paragraaf 1.1

Noot 14 Om verwarring te voorkomen; met 'de projectgroep' doelen wij op de projectgroep onder voorzitterschap van Van Riessen. Zodra 'de projectgroep-2' dus de groep onder voorzitterschap van Welten wordt bedoeld, wordt dit expliciet met het cijfer 2 in de tekst aangegeven.

Noot 15 Visiedocument 2003 hoofdstuk 2.

- Het tweede probleem is dat van de moral panic over de veiligheidsontwikkeling en het afbrokkelend vertrouwen in (en de legitimiteit van) politie en andere overheidsorganen. Ondanks de hoge cijfers valt het wat betreft onveiligheidsgevoelens in Nederland nog mee, zeker internationaal gezien. Toch voelt een derde deel van de bevolking zich geregeld onveilig (Politiemonitor, CBS in SCP 2003/212), is het oordeel van de bevolking over de politie niet onverdeeld positief (Politiemonitor 2003) tot vrij vernietigend (Euro-barometer).

Oplossing(en)

In het visiedocument wordt getracht een antwoord te geven op deze problematiek. De projectgroep komt daarbij met de volgende oplossingen:

- De regiokorpsen zullen met veel meer voorrang moeten gaan werken aan de bestrijding van de gewelddadige criminaliteit en de overlast in de publieke ruimte. Hiervoor zullen mensen beschikbaar moeten zijn, dan wel door uitbreiding dan wel door herschikking.
- Om de handen meer vrij te krijgen voor ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding moet de politie zich bezinnen op haar kerntaken. Oneigenlijke politietaken zoals de eerste opvang van psychisch gestoorde, moeten worden overgedragen aan organisaties die in eerste instantie verantwoordelijk zijn.
- De professionalisering van de (internationale) criminaliteit moet gepaard gaan met een professionalisering van de recherche door een beter informatiebeleid, grotere diversiteit aan opleidingen en functies etc..
- Om de korpsen in staat te stellen zich meer te concentreren op de veiligheid van de burgers in de eigen regio dient het zwaartepunt bij de bestrijding van de zware, internationaal georganiseerde criminaliteit te verschuiven naar het bovenregionale niveau. De organisatie van de opsporing op dat niveau vraagt bovendien om een bundeling van krachten die moet leiden tot een nationale opsporingseenheid voor de zware en internationaal georganiseerde criminaliteit en voor speciale delicten.
- Om het grote handhavingstekort te verminderen moet er voor worden gezorgd dat er domweg minder criminaliteit is. Gebeurt dit niet, dan zal dit tekort alleen maar verder oplopen. De criminaliteit laat zich, gezien de omvang, aard en prognoses, niet meer effectief bestrijden door repressief opsporen alleen. De aandacht zal moeten worden verlegd van de repressieve fase achteraf naar de voorfase van het proces. Stelselmatig zal reeds in het voorterrein de (potentiële) crimineel moeten worden ontmoedigd of de voet dwars gezet.

'Tegenhouden' wordt dus gezien als één van de oplossingen voor de veiligheidsproblemen waarmee de politie, en daarmee de maatschappij in zijn geheel, momenteel kampt.

2.2 Tegenhouden in korps en land

De doelstelling van het visiedocument is ambitieus: 'tegenhouden' geeft inhoud aan de nieuwe koers die de politie wil varen en die anderen volgens de politie zouden moeten varen. Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' hoopt de politie nieuw veiligheidselan te geven aan haar werkzaamheden en aan het werk van anderen. Maar 'hoe dan' en 'wie dan'? Als 'tegenhouden' een oplossing is, stelt zich onmiddellijk ook

de vraag of 'tegenhouden' nu iets dat binnen de korpsen (en/of in bestuurlijk Nederland) echt bestaat en vorm krijgt.

Om hier zicht op de krijgen, was in het onderzoek een fase opgenomen waarbij aan de hand van interviews met sleutelpersonen hierover gerapporteerd zou worden. Al snel bleek echter in contacten in politie- en veiligheidsland dat het begrip 'tegenhouden' nauwelijks bekend was en dat bij degenen die het begrip wel kenden, de kennis er over erg dun bleek. Een en ander hing ongetwijfeld samen met het feit dat ten tijde van dit onderzoeksdeel (eind 2003/begin 2004) de twee rapporten over 'tegenhouden' (visie + troef) nog niet breed bekend waren. In fraai gedrukte en ingebonden versie kwamen deze rapporten pas na het landelijke congres over 'tegenhouden' te Amersfoort in december 2003 ter beschikking. Op dat congres werd overigens pijnlijk duidelijk dat niet iedereen bekend was met - en geïnteresseerd was in - het concept 'tegenhouden'. Er waren op het congres geen korpsbeheerders en nauwelijks burgers aanwezig en de minister van BZK - die het congres via een videowall toesprak - had het stelselmatig over 'preventie' en nam het woord 'tegenhouden' niet in de mond.

De grootste exposure voor het begrip 'tegenhouden' volgde een dikke maand later toen super PG De Wijkerslooth een wat cynische column in het OMblad *Opportuun* (februari 2004) schreef over 'tegenhouden' waarbij hij met de volgende passage opende¹⁶:

"Ontmantelen, Kaalplukken, De Korte Klap, Smart Policing. De strafrechtelijke handhaving kent zo zijn toverwoorden en op het moment lijken we in het tijdperk van het Tegenhouden te leven. Als ik het woord 'tegenhouden' hoor, moet ik denken aan een uitzending van Van Kooten en De Bie. In dat programma werd de Regelneef geïntroduceerd. Deze voorloper van Cor van der Laak behoort tot het soort mensen dat een boze brief naar de fabriek schrijft als er te weinig papercups in het doosje zitten. In één van de scènes zien we de Regelneef op het strand. Met een stok trekt hij een streep in het zand en meldt de golven dat ze niet over de streep mogen. Helaas voor de Regelneef wenst de zee zich niet tegen te laten houden. Terwijl het water hem letterlijk over de schoenen loopt, probeert de rood aangelopen Regelneef tevergeefs de zee tot de orde te roepen."

De Wijkerslooth werd daarop hard aangevallen door enkele Amsterdamse politie commissarissen en er werd een korte doch heftige strijd in de media uitgevochten. Uiteindelijk moest de minister er aan te pas komen om de rust te herstellen.

De politie bazen (OM en korpsbeheerders) blijken dus nog niet direct positief op het concept 'tegenhouden' te reageren.

In meer algemene zin bleek na onze interview ronde dat:

- 'Tegenhouden' bekender is binnen de politie dan buiten de politie.
- 'Tegenhouden' bekender is bij de politietop dan bij de -basis.
- 'Tegenhouden' bekender is in het westen van Nederland (met als epicentrum het korps Amsterdam Amstelland) dan in de rest van Nederland.

Noot 16 De Wijkerslooth, 2004; de gehele column is opgenomen in bijlage 3.

Om deze reden werd eind 2003/begin 2004 verder afgezien van een brede en diepe inventarisatie van de vraag of en hoe 'tegenhouden' bij de politiekorpsen leeft. De vraag is wel in een expertmeeting¹⁷ uitgebreid aan de orde gekomen.

In deze expertmeeting kwam ook de vraag aan de orde wie nu eigenlijk de belangrijkste rol moest spelen bij 'tegenhouden'. Deze vraag naar de relevante actoren, leverde het volgende overzicht op (met prioritaire scores):

Tabel 2.1	Overzicht spelers 'tegenhouden' ¹⁸	prioriteit (rapportcijfer)
	1 Lokaal bestuur	8.7
	2 Nationale wetgeving	8.4
	3 Burger	7.9
	4 Nationaal bestuur	7.5
	5 Bedrijfsleven	7.3
	6 Politie	7.1
	7 Maatschappelijke instellingen	6.9
	8 Strafrechtelijke ketenpartners	6.6
	9 Openbaar ministerie	6.4
	10 Lokale wetgeving	6.4
	11 Zelfstandige bestuursorganen	5.7
	12 Internationaal	4.9
	13 Regionale wetgeving	4.4
	14 Regionaal bestuur	4.2

Opvallend is de absolute topscore die het 'lokaal bestuur' krijgt. Kennelijk kijken betrokkenen daar toch als eerste naar als het 'tegenhouden' betreft. Verder valt op:

- Politie scoort 'slechts' een middenpositie, al werd daarbij opgemerkt dat de politie wel een belangrijke signaal of regiefunctie naar andere spelers toe heeft.
- Burger scoort een hoge derde plaats.
- OM behoort tot de 'tweede' helft en scoort daarmee relatief laag.

We stuiten hiermee overigens op een vreemde tegenstelling: de politie ontwikkelt een nieuw concept dat ze 'tegenhouden' noemt, maar met dat concept moeten vooral anderen aan de slag (lokaal/nationaal bestuur, burgers, bedrijfsleven), terwijl die anderen op het concept niet - of lauw reageren (en het OM zelfs uitgesproken cynisch reageert). Een en ander is ongetwijfeld mede te verklaren uit het feit dat bij de ontwikkeling van het concept 'tegenhouden' die anderen niet of nauwelijks een rol gespeeld hebben.

Zo eind 2004 lijkt er echter sprake van een voorzichtige kentering in deze afstandelijke, of zelfs negatieve, houding van anderen ten opzichte van 'tegenhouden'. Het begrip 'tegenhouden' duikt steeds vaker op in officiële stukken van de ministeries van BZK en Justitie.

Noot 17 Gehouden in de vorm van een Group Decision Room; zie voor de deelnemers bijlage 2.

Noot 18 Op verzoek van de deelnemers werd een onderscheid aangebracht tussen wetgeving en bestuur op de verschillende bestuurlijke niveaus.

In de beleidsreactie van de ministers van Justitie en BZK¹⁹ op het *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*, een eerste proeve van de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI, KLPD) bespreken de ministers allereerst een aantal uitgangspunten van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit:

"Op basis van deze noties komen wij tot de volgende uitgangspunten voor de aanpak van georganiseerde misdaad:

- *Voor een effectieve benadering is een flexibele, gedifferentieerde en integrale inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, civielrechtelijke en preventieve instrumenten noodzakelijk.*
- *Meer dan voorheen vereist het diffuse en dynamische karakter van georganiseerde misdaad kennis, inzicht en een adequate informatiehuishouding om een succesvolle aanpak mogelijk te maken."*

Waarna de ministers enige pagina's later stellen:

De politie heeft het concept tegenhouden geïntroduceerd. De werkwijze tegenhouden gaat er van uit dat er drempels opgeworpen worden om criminaliteit te voorkomen. (...) tegenhouden (bestaat) uit drie onderdelen: slim omgaan met reeds bestaande opsporingsmiddelen, anderen wijzen op hun verantwoordelijkheden (signaleren en adviseren door politie en justitie) en het daadwerkelijk voorkomen van criminaliteit. Tegenhouden gaat niet ten koste van het opsporen van criminelen, maar is aanvullend aan en vloeit voort uit de opsporingstaak. De politie beziet in het opsporingsonderzoek tevens hoe criminele processen verlopen en op welke wijze en door welke instantie drempels opgeworpen kunnen worden om de criminele activiteiten onmogelijk te maken.

Tegenhouden vereist dan ook nadrukkelijk de betrokkenheid van andere partijen dan de politie waaronder centrale en lokale overheden. Vaak zal de politie signaleren en andere organisaties adviseren om op te treden. Belangrijke input voor de strategie van het tegenhouden vormt een bestuurlijk advies opgesteld in het kader van een opsporingsonderzoek. Een bestuurlijk advies is een rapportage op basis van ervaringen opgedaan tijdens met name grootschalige opsporingsonderzoeken waarin ten eerste zijn beschreven de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak. Ten tweede worden voorstellen gedaan voor de adressering van probleemeigenaren.

Het is de taak van het (lokale) bestuur om vervolgens de regie te nemen en de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen. Omdat het bestuurlijk advies voortkomt uit de opsporingstaak waarover het OM het gezag voert, wordt het bedoelde advies opgesteld in samenspraak met het OM. Politie en OM is gevraagd een systematiek voor het opstellen en indienen van het bestuurlijk advies voor 1 april 2005 gereed te hebben.

Noot 19 In die beleidsreactie (22-11-2004) baseren de ministers zich tevens op de nota *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010* van het College van procureurs-generaal en de nota *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit* van de Raad van Hoofdcommissarissen

Voorzover de adviezen een meer landelijke aanpak vereisen zal, op initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een landelijke voorziening worden getroffen die aan dergelijke adviezen een adequaat vervolg kan geven."

Voor het wegnemen van de meer structurele 'facilitators' van georganiseerde criminaliteit wil men dus het (lokale) bestuur de goede kant op duwen via een bestuurlijk advies; een soort strafrechterlijk politieel broertje van de aanschrijving die Bouw en Woning Toezicht op een verkrottend pand spijkert om daarmee de eigenaar tot verbeteringen te dwingen.

Maar ook bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid (midterm review, november 2004) duiken termen als preventie en 'tegenhouden' op:

"Sociale veiligheid en de bestrijding van criminaliteit en overlast is een zaak van de samenleving als geheel. De overheid kan dit niet alleen. Meer preventie, het 'tegenhouden' van criminaliteit, en de inzet van burgers, bedrijfsleven en overige instellingen daarbij, is onontbeerlijk."(pag. 11)

En in de beleidsconclusies van deze midterm review lezen we:

"Voor een effectieve veiligheidsketen is een gezamenlijke inzet van politie, justitie, en overheids- en particuliere instellingen nodig. Zowel op rijks- als op lokaal niveau. (...). Tevens worden de komende periode enkele nieuwe accenten geplaatst in de aanpak van criminaliteit en overlast. Het betreft:

- de aanpak van geweld;*
- het tegenhouden van criminaliteit;*
- de aanpak van de zware of georganiseerde criminaliteit;*
- de grensoverschrijdende samenwerking.*

Waarna men op pagina 27/28 het accent 'tegenhouden' verder uitwerkt als een:

"Alternatieve strategie voor de bestrijding van de criminaliteit. Tegenhouden is onder te verdelen in een drietal elementen.

- 1 Signaleren en adviseren: Wanneer de politie vanuit haar kennis omtrent de criminaliteit ziet dat de private sector of de overheid effectieve maatregelen zou kunnen nemen om misdrijven te voorkomen, dan kan de politie dat signaleren en doorspelen naar de betrokken partijen.*
- 2 Het tegengaan van criminaliteit als diefstal van mobiele telefoons of van fietsen, door de buit onaantrekkelijk te maken. (...).*
- 3 Het daadwerkelijk voorkomen van misdrijven die gepland zijn of waarbij al een begin van uitvoering bestaat. Zo kan bijvoorbeeld een bankoverval worden verijdeld. Dit betekent in feite het slimmer omgaan met (strafvorderlijke) maatregelen om zo gedrag en omstandigheden te beïnvloeden om criminaliteit te voorkomen. (...). Deze werkwijze gaat niet ten koste van het opsporen van criminelen, maar is aanvullend op de opsporingstaak: de politie beziet tijdens het onderzoek tevens hoe criminele processen verlopen en op welke wijze en door welke instantie drempels opgeworpen kunnen worden om de criminele activiteiten onmogelijk te maken. Vaak zal de politie juist andere organisaties adviseren om op te treden. Het is de (regie)taak van het bestuur om de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen. Op lokaal niveau is dit de taak van de gemeente. Door in het opsporingsonderzoek niet al-*

leen te focussen op verdachten, maar ook op het inzichtelijk maken van criminele processen en het belemmeren daarvan, kunnen andere criminele activiteiten worden voorkomen of opgelost. 'Tegenhouden' biedt perspectief op een efficiëntere en effectievere aanpak van criminaliteit"

Om te voorkomen dat het OM op een achternamiddag nog weer een vrolijk neersabelende column schrijft die 'tegenhouden' wederom een jaar in de hoek van de ring slaat, moeten telkenmale omzichtige bezweringsformules gebruikt worden: niet in plaats van, niet ten koste van, maar naast, aanvullend op en in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Zo wordt 'tegenhouden' toch nog langzaam salonfähig.

2.3 Politiezorg en veiligheidszorg

In *Tegenhouden troef* wordt het onderscheid aangebracht tussen veiligheidszorg en politiezorg. Veiligheidszorg wordt daarbij gedefinieerd als de algemene overheidstaak gericht op de zorg voor veiligheid en politiezorg is het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde²⁰.

Wettelijke politietaken

De taken van de Nederlandse politie zijn neergelegd in artikel 2 van de Politiewet 1993: daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Het betreft:

- Handhaving van wet en regelgeving (met als belangrijkste handhaving van het strafrecht).
De maatschappelijke verwachtingen worden hier kortweg samengevat als 'de politie moet boeven vangen en daardoor de veiligheid verbeteren'. Dat is ook de heersende cultuur binnen de politieorganisatie zelf.
- Handhaving van de openbare orde.
Het gaat hierbij vooral om relatief kleine problemen, irritaties, die de leefbaarheid negatief kunnen beïnvloeden, zoals overlast, baldadigheid, vervuiling, verloedering en graffiti. Strafrechtelijk gesproken zijn deze problemen misschien niet zo ernstig, maar qua welbevinden wegen zij voor velen vaak zwaarder dan bijvoorbeeld de georganiseerde misdaad. Daarnaast betreft een deel van de openbare orde vraagstukken, evenementen, grote incidenten en/of rampsituaties.
- Hulpverlening

Hoewel de politie gewoonlijk wordt gezien als een misdaadbestrijdende organisatie blijkt veel politiewerk niet primair opsporingsgericht te zijn. In feite wordt er zelfs weinig tijd besteed aan de bestrijding van criminaliteit. Voor de politie blijkt het ook heel moeilijk te zijn om een impact op criminaliteit te hebben (Loveday 1996/98). Toch wordt deze mythe ook door de politie zelf in stand gehouden; de politie wordt tenslotte afgerekend op de resultaten op het gebied van criminaliteitsbestrijding.

Politiewerk heeft echter veel meer te maken met interveniërend, orderstellend optreden in een grote verscheidenheid aan probleemsituaties dan met de feitelijke bestrijding van misdaad.

Noot 20 Tegenhouden Troef, 2003 paragraaf 2.3

Deze taken worden over het algemeen als hulpverlening gezien en daaraan wordt vaak de conclusie verbonden dat de politie primair een hulpverlenende instelling is. Daarbij worden nog wel eens kritische vragen gesteld: is die taak belangrijk? Kan de inzet op dit terrein worden vermindert om meer tijd over te houden voor de misdaadbestrijding? De term hulpverlening zegt in deze situatie echter vooral iets over het feit dat de politie heeft gekozen voor bemiddeling in een bepaald conflict en niet voor de strafrechtelijke aanpak. De kern van de hulpverlening is dat het om situaties gaat waarbij de hulp op korte termijn moet worden verleend (de zogenaamde noodhulp) en/of er sprake is van probleemsituaties waarbij de potentie om dwang of geweld uit te oefenen in de ogen van de vragers essentieel is om het probleem op te lossen. Net zoals in 'Tegenhouden troef' zien wij de noodhulpverlening ook als een kerntaak van de politie.²¹ Bovendien is het gezien de hoeveelheid assistentieverzoeken één van de belangrijkste taken van de politie.

Interpretatieverschillen

Op zich lijken de drie taken duidelijk. De begrippen handhaving en hulpverlening worden echter nogal eens verschillend geïnterpreteerd, wat leidt tot discussies over brede of smalle opvatting van de politietaak. Een brede opvatting van de politietaak leidt tot hoge verwachtingen betreffende de politie-inzet. Zo is het onvermijdelijk dat de politie zich met hulpverlening bezighoudt gezien haar 24-uurs aanwezigheid in de openbare ruimte, maar wordt het anders als de hulpverleningstaak oneigenlijke afmetingen aanneemt.

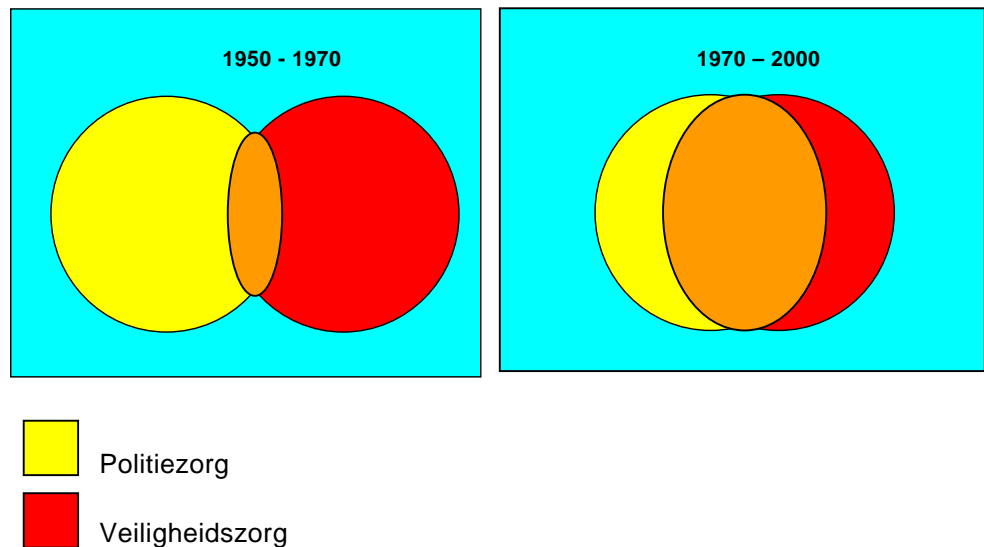
'Tegenhouden troef'²² constateert dat de Politiewet alleen de hoofdlijnen weergeeft en dat de open en ruime formulering van het takenpakket leidt tot onbegrensde aanspraken vanuit de politiek en burgerij. Door de jaren heen is de politie zich in de praktijk ook bezig gaan houden met taken die uit oogpunt van veiligheidszorg en maatschappelijke legitimering weliswaar zinvol zijn, maar die desalniettemin als oneigenlijke taken van de politie kunnen worden aangemerkt. Dit heeft dit geleid tot een diffuser onderscheid tussen veiligheidszorg en de specifiekere politiezorg.

De interpretatieverschillen over de breedte van de politietaak hebben door de jaren heen al tot verschillende visies op de politietaak geleid. Lange tijd heeft de politie de daadwerkelijke (repressieve) handhaving van de rechtsorde als haar kerntaak beschouwd. Boeven vangen, dat was 'het echte politiewerk'. Er was sprake van een sterk juridisch georiënteerde taakbenadering; strafrecht en strafprocesrecht namen in de cultuur een belangrijke plaats in; politiezorg in optima forma. De afgelopen decennia zijn naast deze traditionele taakopvatting andere visies ontstaan op de taak van de politie. Begrippen als preventie, integrale zorg, community policing, projectmatig- en probleemgericht werken deden hun intrede. Sinds het rapport *Politie in Verandering* (1977) is de politie 'vermaatschappelijkt' en is als gevolg daarvan de politiefunctie verruimd; veiligheidszorg en politiezorg zijn elkaar meer gaan overlappen (zie figuur 2.1).

Noot 21 Tegenhouden troef, 2003/22.

Noot 22 Tegenhouden troef, 2003/21 en 18.

figuur 2.1 Politiezorg en veiligheidszorg door de jaren heen



Het onderscheid tussen politiezorg en veiligheidszorg is vanaf de jaren 70/80 van de vorige eeuw hiermee steeds vager geworden, met als gevolg dat de werkdruk bij de politie toegenomen en is een herbezinning noodzakelijk op de vraag wat de politie wel, maar vooral ook wat de politie niet, minder of anders zou moeten doen

Signalering en advisering als verbinding tussen politie- en veiligheidszorg

Aan de ene kant zien we een politie die moet terugtreden, omdat ze te veel hooi op haar vork heeft genomen, aan de andere kant zien we een maatschappij die vraagt om een meer resultaatgerichte repressieve aanpak als antwoord op de hoge criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. Het simpelweg afstoten van taken – terug naar de kerntaken - betekent nog niet dat de criminaliteit ook vermindert. Daarvoor is het noodzakelijk dat de politie samen met anderen kijkt naar wie het beste welke bijdrage aan de oplossing van het probleem zou kunnen leveren.

Een soortgelijke gedachte is te vinden in zowel het visiedocument als in 'tegenhouden troef':

"Uit de(ze) drie kerntaken laat zich een vierde taak afleiden, namelijk Signalering & Advisering. Deze vindt zijn grondslag niet in de taakomschrijving in de Politiewet, maar is onlosmakelijk verbonden met de drie kerntaken. Waar het om gaat is dat de politie vanuit haar operationele ervaringen, de daarmee samenhangende informatiepositie en haar professionele deskundigheid problemen op het gebied van veiligheid signaleert en waar mogelijk abstraheert tot adviezen aan andere actoren. Dit brengt de politie in de rol van leermeester en gangmaker."²³

Noot 23 Tegenhouden troef, 2003/23.

'Tegenhouden troef' beschrijft dit in nog meer detail²⁴:

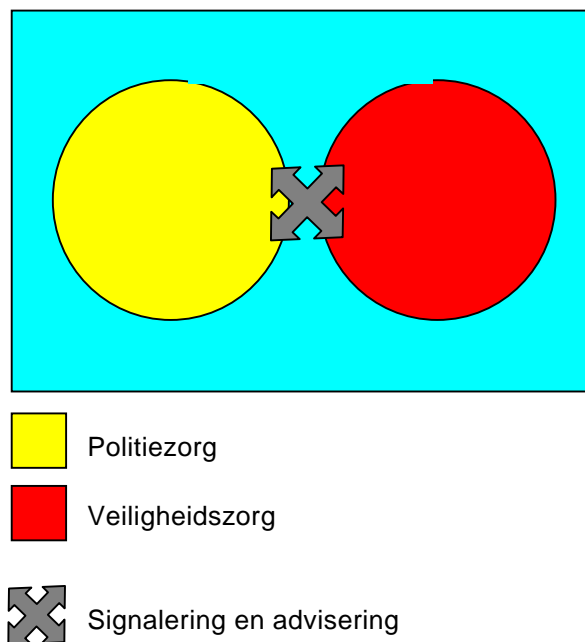
"De kerntaken die de politie uitvoert (handhaving, opsporing en noodhulpverlening) verschaffen de politie kennis en informatie. Deze informatie wordt bijeengebracht en systematisch geanalyseerd. Op basis van deze analyses benoemt (definieert) de politie problemen, waarover uit hoofde van de adviestaak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

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

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

Deze gedachten volgend vormt Signalering en Advisering dus de verbinding tussen politiezorg en veiligheidszorg (zoals in figuur 2.2 verbeeld is).

figuur 2.2 Signalering & Advisering



Het is de vraag in hoeverre de politie met het claimen van de rol als leermeester en gangmaker opnieuw te veel hooi op de vork neemt. Dit temeer omdat 'Tegenhouden troef' hier een belangrijk politiek-bestuurlijk punt over het hoofd lijkt te zien: het definiëren en prioriteren van problemen is vooral een taak van beslissers (politici, bestuurders) en niet van uitvoerders zoals de politie.

Noot 24 Tegenhouden troef, 2003/42.

Daarbij leert de theorievorming rond implementatie dat het effectiever en efficiënter is om andere actoren – zeker als ze later uitvoerend aan de slag moeten - te betrekken bij het subjectieve proces van analyseren, definiëren, prioriteren en plannen van beleid.

'Tegenhouden troef' stapt hier dus iets te snel over een fundamenteel probleem heen, te weten de vraag wie, wanneer en op grond waarvan bepaalt wat een veiligheidsprobleem is en welke oplossingen daarbij passen.²⁵ Tegenhouden troef volgt te veel de koers van 'de politie wel weet wat er aan de hand is en weet dus ook wat goed is'.

In de ogen van politiek bestuurlijke beslissers is het vreemd om een risico afweging ("wat doet zich frequent voor en/of is ernstig en vereist dus aandacht?") bij een uitvoerende dienst als de politie te leggen. Het definiëren van problemen en afwegen van risico's is toch vooral het domein van de politiek en bestuurders.

Uitvoerende ambtenaren moeten slechts de gegevens aandragen op grond waarvan politici, bestuurders en beslissers een - in essentie subjectieve - keuzes moeten maken²⁶.

Daarnaast weet de politie op talloze terreinen gewoon te weinig van wat goede en haalbare oplossingen zijn (denk aan technologie, bouwkunde, financieel-economische zaken). In haar samenwerking met anderen zou de politie veeleer moeten komen met 'prestatie-verzoeken/eisen' en juist niet met oplossingen. Een tekenend voorbeeld ter illustratie: in 'Tegenhouden troef' (pag. 53) schrijft men de detailhandel min of meer het "*Herinrichten van winkels volgens de Kijkshop-formule*." voor. De prestatie-eis zou eerder zo iets moeten zijn als: "Per 1000 euro omzet – of per xxx m² winkel oppervlak – zijn er niet meer dan ... (de politie capaciteit belastende) aangiften." Of de winkelier die nu via de Kijkshop-formule, via inzet van extra personeel, met elektronische middelen, of wat dan ook bereikt, is aan de winkelier.

2.4 'Tegenhouden' smal en breed

Het onderscheid zoals we dat in het voorgaande introduceerden tussen politiezorg en veiligheidszorg kunnen we ook gebruiken om 'tegenhouden' meer gestructureerd neer te zetten, met als voordeel dat de verlamende vraag 'wie moet nou wat doen' (wat is des polities) omzeild wordt. We kunnen 'tegenhouden' namelijk smal definiëren en breed.

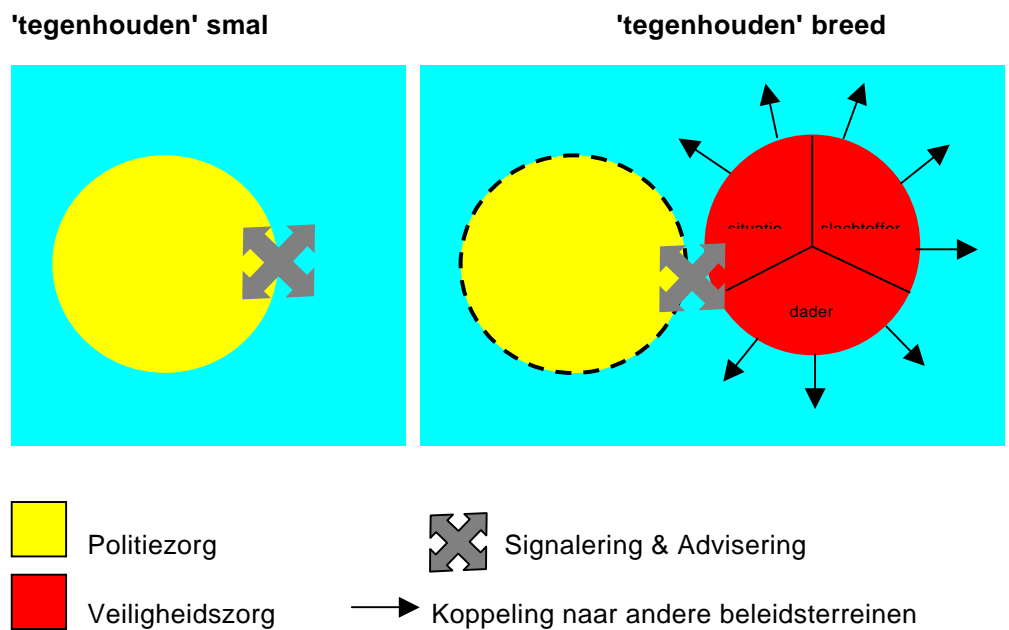
Noot 25 Overigens is dat probleem nog veel lastiger dan we hier suggereren, omdat er bij politiewerk in extreem sterke mate sprake is van ad hoc prioriteitenstelling op straat en op het bureau ("wat pakken we aan, waar kijken we de andere kant op, wie pakken we op?"). Het bekendste voorbeeld is hierbij het niet wettelijk vastgelegde, maar wel alom erkende, 'politiesepot', waarbij de politie in zekere mate (en alleen bij lichtere vergrijpen), zelf bepaalt wat wel/niet voor strafvervolging in aanmerking komt. Er kan hier verwezen worden naar Lipsky (1980) met zijn theorievorming over Street Level Bureaucracy. In het volledige besef van het bestaan van het belang van dergelijke 'werkvloer prioritering' blijft staan dat op beslissers niveau explicietere politieke keuzes van belang zijn.

Noot 26 Het centrale begrip waarvan we hier uitgaan is 'risico' oftewel de kans dat een bepaald crimineel feit zich voordoet vermenigvuldigd met het effect of de ernst van de gevolgen. Het eerste deel van deze formule is objectief (een kansberekening zoals bijv. de kans op inbraak per 1000 woningen), maar het tweede deel van de formule is subjectief. Juist daarom gaat het hier om een bij uitstek politieke keuze.

In de smalle definitie ligt de nadruk op politiewerk (recherche en ook basis politiezorg), terwijl de brede definitie veel meer andere actoren in de beschouwing betreft (de drie 'B's': bestuur, burgers, bedrijfsleven). Dit onderscheid tussen 'tegenhouden smal' en 'tegenhouden breed', is enigszins terug te vinden in de twee 'tegenhoud documenten'. De tweede publicatie (troef) heeft een bredere focus dan het eerste document (visie)²⁷.

Figuur 2.3 laat het verschil zien tussen de smalle en brede definitie van 'tegenhouden'.

figuur 2.3 'Tegenhouden' smal en breed



'Tegenhouden' smal heeft betrekking op de politiezorg, 'tegenhouden' breed op de veiligheidszorg en de vertakkingen naar andere beleidsterreinen (b.v. horeca, jeugd, gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, vastgoed en bouw/beheer, industrieel ontwerp, welzijn/onderwijs, etc.). Signalering en advisering vormt de schakel daartussen. Met een brede definitie is er feitelijk geen verschil tussen 'tegenhouden' en wat eerder in Nederland - en nog steeds in veel andere landen - criminaliteitspreventie²⁸ heet.

Noot 27 Het verschil zit vooral in de definitie van 'tegenhouden' die in het tweede document (troef) nogal opgerekt wordt. Voor de zorgvuldige lezer merken we op dat ook al in het eerste document (visie) gewezen wordt naar actoren als het bedrijfsleven en bestuur/wetgeving.
 Noot 28 In het VK de laatste jaren ook wel aangeduid als crime reduction.

3 Tegenhouden breed: hoe doe je dat en wat werkt?

Vooral in 'Tegenhouden troef' is geprobeerd het concept 'tegenhouden' verder in te vullen en te verbreden door meer aandacht te besteden aan de rol van andere partijen in de veiligheidszorg. De definitie uit het eerdere visiedocument is daartoe aangepast:

*"Tegenhouden is het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen of vroegtijdig beëindigd, door middel van een systeemgerichte, multidisciplinaire aanpak door verschillende actoren, die elk vanuit hun eigen kerntaken en verantwoordelijkheden opereren."*²⁹

3.1 Drie kenmerken

In de definitie zijn drie kenmerken van 'tegenhouden' verwerkt zoals die in hoofdstuk 5 van 'Tegenhouden troef' worden onderscheiden:

- **Systeemgericht.** Dit heeft betrekking op het feit dat niet alleen moet worden gekeken naar afzonderlijke problemen of verschijningsvormen van criminaliteit, maar naar de samenhang ofwel naar het systeem als geheel.
- **Multidisciplinair.** Een totaalaanpak wordt nagestreefd waarin verschillende typen interventies elkaar aanvullen en mogelijk versterken.
- **Heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.** Dit vloeit min of meer voort uit het vorige punt.

Criminaliteit wordt in deze definitie dus gezien als onderdeel van een systeem, een regulier productieproces. Om de criminaliteit tegen te houden kunnen alle middelen en bevoegdheden die de politie én andere organisaties tot hun beschikking hebben worden ingezet. In 'Tegenhouden troef' wordt deze verbreding verder uitgewerkt en komt men met een vijfdeling: dader slachtoffer, locatie, object en omgeving.

De begrippen locatie, buit, object en omgeving overlappen elkaar in belangrijke mate. Wij beperken ons tot het trio: dader, slachtoffer en situatie³⁰. Op elk van deze terreinen kan actie worden ondernomen door hetzij politie, bestuur of andere partij, dan wel gezamenlijk.

Want ook in ander overheidsbeleid of bij producten en diensten van het bedrijfsleven kunnen criminogene factoren bestaan, die kunnen worden 'tegengehouden'.

Noot 29 Tegenhouden troef, 2003/38.

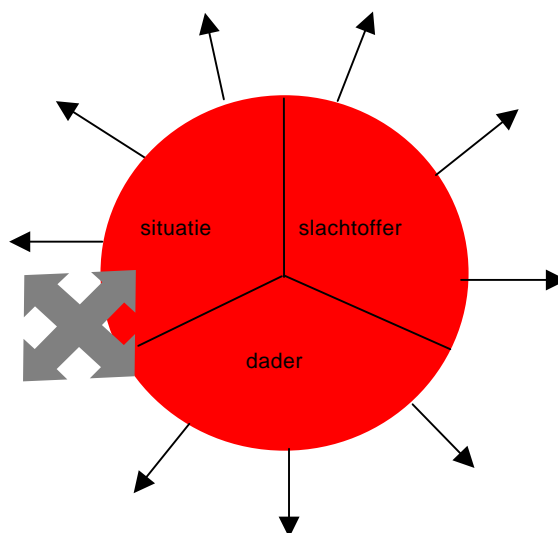
Noot 30 Deze indeling is afkomstig uit de routineactiviteiten theorie van Cohen en Felson (1979). In deze theorie wordt er van uit gegaan dat de voorwaarden voor criminaliteit gelegen zijn in het in ruimte en tijd samenvallen van potentiële regelovertreders en slachtoffers in een onvoldoende bewaakte omgeving. Deze gedachtegang levert een onderscheid op naar dadergerichte, situatiegerichte en slachtoffergerichte maatregelen. Op basis van dit theoretische fundament is met name tussen 1980 en 1995 in Nederland – maar ook het UK - zeer veel gepubliceerd en geëxperimenteerd op het terrein van criminaliteitspreventie (zie o.a Directie Criminaliteitspreventie 1995 en De Waard, 2004)

Bij 'tegenhouden' in ruime zin kunnen daderaspecten een rol spelen, maar belangrijker zijn slachtoffer- en/of situationele aspecten. Zo richt de Raad voor de Kinderbescherming zich op kwetsbare groepen kinderen (slachtoffer) en maakt de gemeente gebruik van haar vergunningenstelsel in de strijd tegen de horecaoverlast (situatie).

3.2 'Tegenhouden' breed: hoe dan?

De politie kan haar taken niet effectief en efficiënt uitvoeren zonder samenwerking, medewerking en ondersteuning van haar belangrijkste partners: bestuur, openbaar ministerie, maatschappelijke instellingen, burgers en bedrijfsleven. Daarmee komen dus een groot aantal andere actoren in beeld.

Figuur 3.1 'Tegenhouden' breed



Interessant is de vraag welke bijdrage anderen (dan de politie) kunnen leveren aan 'tegenhouden'. In beide tegenhoud-documenten (visie+troef) worden enkele mogelijkheden genoemd³¹, die we hier kort weergeven en aanvullen.

Nationale overheid

In het visiedocument wordt aangegeven dat minder misdrijven een expliciete doelstelling van beleid moet worden. De overheid dient zelf het goede voorbeeld te geven door op al haar beleidsterreinen de veiligheidsbelangen zwaar te wegen.

*"Stelselmatig moet worden nagegaan waar in wetten, regels en beleidssystemen weerstanden kunnen worden ingebouwd tegen criminele ontwikkelingen."*³²

Noot 31 Visiedocument, 2001 paragrafen 4.3 en 4.4; Tegenhouden troef, 2003 paragraaf 5.5
Noot 32 Visiedocument, 2001/35.

De projectgroep ziet bij het nalopen van wetten en regels een belangrijke rol weggelegd voor controle- en toezichtsorganen.

'Tegenhouden troef' geeft aan dat veiligheidszorg in algemene zin in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van de centrale overheid en dat zij in al haar geledingen en verschijningsvormen invulling dient te geven aan 'tegenhouden':

"Op grond van haar verantwoordelijkheid voor veiligheid past het de centrale overheid niet alleen op te treden als producent in de veiligheidszorg, maar zonodig ook als regisseur van de veiligheidszorg."³³

Lokaal bestuur

De Projectgroep Opsporing is van mening dat ook op lokaal niveau de doelstelling om het aantal delicten of aangiften in de gemeente terug te dringen voorop moet staan.

"Dan pas krijgt het lokale veiligheidsbeleid het verplichtende karakter dat hoort bij 'tegenhouden.'³⁴ (.....) "Voor elke politieregio wordt door korpsbeheerder, burgemeester en gemeenteraden gezamenlijk de doelstelling geformuleerd om de criminaliteit de komende jaren te doen dalen. Dit kan naar gemeente of wijk worden gespecificeerd, op basis van een inventarisatie van de problemen. In de beleidsplannen van de korpsen en in de lokale politieke programma's (waaronder de college-akkoorden), vindt deze doelstelling zijn neerslag en wordt aangeduid langs welke wegen men dit denkt te bereiken en wat daarbij de bijdrage is van betrokken partijen (zoals, GGD, verslavingszorg, ambtelijke diensten, OM)".

De Projectgroep Opsporing constateert dat er op lokaal niveau talrijke aanknopingspunten zijn om criminaliteit tegen te houden. Over de volle breedte van het bestuurlijke terrein: van onderwijs tot ruimtelijke ordening en van horeca- tot werkgelegenheidsbeleid.

De voorbeelden liggen hier ondertussen inderdaad voor het oprapen:

- Nieuwe perspectieven voor 'tegenhouden' biedt de wet Bibob, die in-teger bestuur moet bevorderen bij het afgeven van vergunningen of bij aanbestedingen.
- Het nakomen van de eisen zoals vervat in het Politie Keurmerk Veilig Wonen (nieuwbouw en bestaande bouw) kan de feitelijke plaatsvindende criminaliteit in woonwijken alsmede de onveiligheidsgevoelens indammen.
- Het Keurmerk Veilig Ondernemen kan de ondernemer een rol geven bij de aanpak van de onveiligheid.
- De Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan kan de horeca ondersteunen.
- De veiligheidseffectrapportage (VER) kan een belangrijk middel zijn voor het lokale bestuur om iets aan veiligheid te doen.
- Er bestaat een snel groeiende hoeveelheid Europese normen op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid (o.a. NEN ENV 14383-2³⁵) Daarnaast bestaan er al langere tijd normen over inbraakwerendheid (NEN 5096 en NEN 5087) en diverse andere normen over veiligheidsproducten (alarminstallaties, glas, kluizen, etc.).

Noot 33 Tegenhouden troef, 2003/45

Noot 34 Visiedocument, 2001/36.

Noot 35 Van Soomeren, 2004

Hiermee kan een gemeenteraad of college de opdracht aan bouwers en beheerder beperken tot een kort: "U dient uw werkzaamheden uit te voeren conform norm xxxxx".

- Eveneens behulpzaam kunnen de UN guidelines zijn (UN guidelines for the Prevention of Crime, 2002).

Bij al deze 'hulpmiddelen' zien we overigens wel een karaktertrek die tekenend is voor het lokale niveau: alle instrumenten zijn in de eerste plaats proces-instrumenten die er voor dienen om een samenwerkingsproces/project handig vorm te geven ("samenwerken aan veiligheid"). In de praktijk blijkt namelijk dat het lokale bestuur niet zo veel te zeggen heeft over veel actoren die van belang zijn bij lokaal veiligheidsbeleid (denk aan woningcorporaties, ggz-sector, GG&GD, jeugdzorg, ondernemers, OM, politie).

Strafrechtsketen

De Projectgroep Opsporing is van mening dat opsporing van groot belang is en blijft. Echter, eerst 'tegenhouden' dan opsporen, luidt het adagium, opsporing komt pas in beeld als het kwaad is geschied. In het visiedocument wordt het voorbeeld genoemd van de veelplegers.

*"Detentie werkt voor deze groep (...) averechts. (.....). Beter is het om in te zetten op 'tegenhouden', waarbij geprobeerd moet worden om daders zo lang mogelijk buiten het reguliere gevangenisstelsel te houden."*³⁶

Samenleving

Tevens zullen in maatschappelijke en economische processen misdaad remmende factoren moeten worden ingebouwd. Dit veronderstelt een groter accent op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers zelf. Het visiedocument constateert dat er nog een lange weg moet worden afgelegd voordat 'tegenhouden' daadwerkelijk een maatschappelijke beweging is. Bedrijfsleven en particulieren in Nederland investeren naar verhouding weinig in preventie van criminaliteit. Volgens de projectgroep is dit een gemiste kans, omdat juist het bedrijfsleven beschikt over talrijke mogelijkheden om crimineel gedrag te bemoeilijken of om de buit onaantrekkelijk te maken³⁷. Ook de projectgroep-2 benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en burgers. Zo lanceerde Bernard Welten, voorzitter van de projectgroep-2 op het congres: 'Misdad laat zich tegenhouden' (december 2003) het idee van een 'onveiligheidsbijdrage'; diefstalgevoelige producten zouden een kostenopslag moeten krijgen à la milieuopslag.

Voor het vaststellen wat nu attractieve dus diefstal gevoelige producten zijn, kunnen we gebruik maken van het acroniem CRAVED³⁸. Volgens Clarke worden 'hot products' gekenmerkt door zes eigenschappen: Concealable, Removable, Available, Valuable, Enjoyable, Disposable.³⁹

Noot 36 Visiedocument, 2001/39.

Noot 37 Visiedocument, 2003/37.

Noot 38 To crave: hunkeren naar, smachten naar.

Noot 39 Clarke, Ronald V. (2000). Hot products: Understanding, anticipating and reducing demand for stolen goods. London: Home Office, Research Development and Statistics Directorate. In het Nederlands zijn de begrippen: verstoppen/verbergen, verwijderbaar/vervoerbaar, beschikbaar, waardevol, leuk/prettig/cool, makkelijk af te zetten/heelbaar.

Het lastige is dat het om steeds weer andere producten gaat. Daders reageren immers op preventieve maatregelen⁴⁰ en nieuwe slachtoffergroepen en situaties ontstaan steeds weer opnieuw .Dit

"heeft tot gevolg dat overheden permanent de criminaliteitsmarkt moeten scannen op nieuwe bedreigingen en ontwikkelingen. Op deze wijze kunnen vroegtijdig preventiestrategieën worden toegepast die slachtofferschap in ernst en omvang kunnen reduceren. Tot op heden is een dergelijk pro-actief optreden van overheden zeldzaam te noemen. Hier liggen goede kansen. (...). Door te anticiperen op (...) nieuwe ontwikkelingen kan preventief overheidsbeleid meer innovatief, creatief en effectief zijn. Op deze wijze kunnen grootschalige preventieve effecten verwacht worden."(De Waard 2004/17).

Wat hier bij kan helpen, is een aanpak waarbij vanuit een duidelijk dader perspectief scenario's worden ontwikkeld. Paul Ekblom noemt dit Thinking Thief⁴¹: - denken als een dief – anderen noemden het eerder 'Playing the Mob Game'⁴² en De Waard (2004/35) spreekt over Think Thief Teams:

"De komende jaren kan geëxperimenteerd worden met zogenaamde Think Thief Teams. De samenstelling van dergelijke teams bestaat uit ingesloten en actieve daders, industriële ontwerpers van diensten en goederen, wetenschappers, praktijkmensen, en beleidsmensen. Net als binnen de software-industrie wordt door deze teams geschat waar sterke en zwakke plekken zitten in de beveiliging van goederen en diensten. Tevens kan getoetst worden of beleid- en preventiemaatregelen vanuit de optiek van de dader als effectief worden beoordeeld. Een dergelijke innovatie is tot op heden nog niet praktisch uitgevoerd. Een eerste gedeeltelijke aanzet daartoe is onlangs in het VK gemaakt⁴³.

Interessant is dat deze aanpak ooit ook de basis vormde voor het Politie Keurmerk Veilig Wonen. Indertijd werden met de hulp van externe onderzoekers naast een analyse van politiegegevens over woninginbraak, daders van woninginbraak 'preventief verhoord' (Korthals Altes 1989 en Ministerie van Justitie/Binnenlandse Zaken 1991). Met die kennis als fundament kwam het tot het Politie Keurmerk.

Noot 40 Ekblom, Paul (2002). Future Imperfect: Preparing for the Crimes to Come. Criminal Justice Matters, Winter 2002, pp. 38-40.

Noot 41 Design Council (December 2003). *Think Thief: A designer's guide to designing out crime*. Zie ook veel bronnen zoals te vinden op de website van de European Designing Out Crime Association (<http://www.e-doca.net>), zoals bijvoorbeeld: Paul Ekblom: Designing, managing and planning out crime. EU conference on crime prevention, Sundsvall 2001; zie: http://www.e-doca.net/Resources/Conference Papers/Sundsvall/PlanningdesignSundsvall_bestanden/frame.htm

Noot 42 Mondelinge bron Ruud Vader oud Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven. Hij refereerde aan theorievorming rond simulaties/simulatiespelen.

Noot 43 Design Council (December 2003). *Think Thief: A designer's guide to designing out crime*. <http://www.crimereduction.gov.uk/business32.htm>

3.3 Tegenhouden breed: wat werkt?

Wat werkt inhoudelijk?

Tegenhouden in de brede definitie mag gelijk gesteld worden met wat eerder en elders criminaliteitspreventie heet(te). Recent verscheen van de hand van Jaap de Waard (Ministerie van Justitie, ex-secretaris van het EUCPN⁴⁴) een strategische agenda over criminaliteitspreventie waaraan we het volgende ontlenen.

"Een veelgehoorde opmerking is dat preventie niet werkt. Op basis van de huidige stand van zaken kan gesteld worden dat er de laatste jaren een accumulatie van kennis heeft plaatsgevonden⁴⁵. Voorbeelden van succesvolle preventie worden ook regelmatig kenbaar gemaakt via het tijdschrift SEC, de jaarlijkse Hein Roethofprijs, de Europese prijs voor criminaliteitspreventie, en via vele websites in de ons omringende landen." (.....). Een veelgehoorde opvatting is dat criminaliteitspreventie alleen maar verplaatsing tot gevolg heeft (geografisch, tijd, delict, andere daders, modi operandi). Dit is telkens weer een terugkerend hardnekkig argument tegen criminaliteitspreventie. Ook deze opvatting is door een grote hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek als misvatting achterhaald (Hesseling 1994 en Braga 2003). Er zijn bewijzen die een omgekeerd effect aantonen. Het blijkt dat de pakkans bij daders bij een juiste toepassing van preventie maatregelen vaak als meer omvangrijk door die daders wordt ingeschat dan deze in werkelijkheid is (geografisch, intensiteit, en duur). Dit fenomeen staat ook wel bekend als 'diffusion of benefits' of 'spillover effects'⁴⁶. Volgens velen is criminaliteitspreventie een softe optie. Preventie wordt gezien als niet meer dan eenzijdige symptoombestrijding. Echter, het aantal te nemen maatregelen is omvangrijk en divers te noemen" (De Waard, 2004/15).

- Noot 44 EUCPN: European Crime Prevention Network, Europese Commissie, Brussel.
- Noot 45 De afgelopen jaren is een aantal (internationale) overzichtstudies verschenen waarin het bewijs wordt geleverd dat preventieve maatregelen effectief zijn om criminaliteit te voorkomen en reduceren:
- Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: U.S. Dept of Justice. <http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>
- Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>
- Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.
- Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*. <http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>
- Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*. <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>
- Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.
- Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge.
- EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf
- Noot 46 Clarke, R. & Weisburd, D. (1994). Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement. *Crime Prevention Studies*, vol. 2, pp. 165-184.

Een overzicht is te zien in de matrix van Ron Clarke zoals die op de volgende pagina te vinden is. Clarke hanteert hierbij overigens een 3 bij 3 matrix die een dikke 10 jaar geleden in Nederland ontwikkeld is (van Dijk en de Waard, 1991; Directie Criminaliteitspreventie 1995). Men worstelde toen in Nederland met het feit dat een heleboel verschillende maatregelen, projecten, aanpakken onder de noemer preventie vielen. Om hierin enige ordening te brengen, worden preventieprojecten en maatregelen op basis van twee dimensies ingedeeld. In de ene dimensie wordt onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire preventiemaatregelen.

- Onder primaire preventie worden algemene preventieve activiteiten verstaan, veelal in de voorwaardenscheppende sfeer. Deze vorm van preventie is gericht op het grotere publiek, bijvoorbeeld algemene voorlichtingscampagnes.
- Bij secundaire preventie gaat het om maatregelen gericht op specifieke risicogroepen (aan dader- of slachtofferkant) en risicosituaties. Voorbeelden hiervan zijn het randgroepjongerenwerk.
- Tertiaire preventie richt zich op personen en situaties die problematisch zijn. Voorbeelden hiervan zijn: de Halt-afdoening, projectsurveillance op 'hot spots'.

De andere dimensie verwijst naar de routineactiviteiten theorie van Cohen en Felson (1979). In deze theorie wordt er van uitgegaan dat de voorwaarden voor criminaliteit gelegen zijn in het in ruimte en tijd samen vallen van potentiële regelovertreders en slachtoffers in een onvoldoende bewaakte omgeving. In deze gedachtegang valt het begrip strafbaar feit in drie elementen uiteen:

- Dader(s): degenen die het strafbaar feit pleegt (plegen). Tot de kenmerken van daders behoren ook de mogelijke wijze waarop zij kunnen worden benaderd, en de toegepaste werkwijze bij het begaan van het strafbaar feit (modus operandi).
- Slachtoffer(s) (of doel): degene(n) die directe hinder of schade van het strafbare feit ondervinden. Het gaat hier dus om de direct benadeelde.
- Situatie: Plaats/ Locatie(s)/ Tijdstip: de plaats(en) en tijd(en)waar het strafbaar feit plaatsvindt. Een locatie kan men met behulp van fysieke kenmerken typeren.

Schema 3.1 A two-dimensional typology of crime prevention

Target groups: *Offenders, Situations, Victims*

Developmental stage of the crime problem: *Primary, Secondary, Tertiary*

	Primary offender oriented prevention	Secondary offender oriented prevention	Tertiary offender oriented prevention
OFFENDER	Academic enrichment	Apprenticeships	Alternative sanctions
	Advertising	Bootcamps/wilderness camps	Child care
	After-school activities (latchkey children)	Communication skills	Community-based corrections
	Deterrence	Education projects	Curfew
	Education in the law	Employment skill-building	Diversion
	Information campaigns (vandalism, tax evasion)	Foster parenting	Electronic monitoring
	Normative training	Inner city empowerment	Intensive supervision probation
	Parent education and training	Out-of-home placements	Restitution
	Police talks in school	Scared straight programs	Training courses for DWI
	Recreation and social activities	Social development	Victim-offender mediation
	School discipline code	Truancy patrols (police)	Vocational training/Curriculum
	Family support services	College scholarships	Conflict resolution
	Health care access	Job creation/placement	Gang intervention
	Literacy	Mental health screenings	Mentoring
	Nutrition services	Parental involvement	Periodic drug testing
	Substance abuse education	Summer jobs for youth	Anger management therapy
	Intervening in biological and psychol. development	Cognitive-behavioural techniques	Pharmacologically managing of behaviour
	Foreseeability of genetic markers (MAOA)	Learning attitudes that discourage violence	Eliminating foods with high tyramine
	Reduce exposure to environmental toxins	Peer-training in how to resist addiction	Relapse prevention therapy
SITUATION	Primary situational oriented prevention	Secondary situational oriented prevention	Tertiary situational oriented prevention
	Architectural design	Access control (entry phones)	Behavioral geography and criminal behavior
	Building safety and security	Burglar alarms	Crime analysis/Crime mapping
	Checklists for criminologically sound designs	Business watch/security	Closing criminogenic places
	Crime impact statements	Caretakers (concierges)	Focused or saturation policing
	Defensible space	Cleans-ups	Hot spots/Crime locations
	Facility site selection	Closure of access points	Increased police patrols
	Housing design/renovation	Community policing	Licensing policies
	Housing programmes	Employee screening	Micro-environments of violence
	Improving domestic door and window locks	Extra ticket inspection staff	Offender mobility
	Insurance	Fencing	Police crackdowns
	Law as situational measure	Improved visibility	Problem oriented policing styles
	Opportunity reducing techniques	Increased staffing of facilities	Reduce amount of cash in tills
	Security inspections/surveys	Landscaping	Target removal
	Steering column locks	Private security guards	Trouble spot clustering
	Target hardening	Rapid repair	Video control/CCTV
	Safe passages/corridors	Surveillance by employees (formal)	Public/private partnerships
	Zoning	Reducing weapon lethality	Disruption tactics for illegal markets

VICTIM	Primary victim oriented prevention	Secondary victim oriented prevention	Tertiary victim oriented prevention
	Awareness of victimization risks	Block parent programmes	Civil protection orders
	Crime stoppers programs	Citizen patrols	Crisis counseling
	Leafletting	Door-step campaigns	Police referral schemes
	Mass-media campaigns/publicity	Emergency phone lines	Police-victim communication
	Property marking/Operation identification	Escort services	Post-trauma counseling
	Public education/information	Guardian Angels	Rape Crisis Centers
	Public meetings	Municipal bylaw changes	Repeat victimization prevention
	Public speaking presentations	Neighborhood watch	Self-help groups
	Special information campaigns (elderly, violence)	Safe houses for children	Victim assistance (projects)
	Self defense training	Services to the elderly/isolated	Victim impact statement
	Site surveys	VIP-protection	Victim notification
	Whistle STOP-projects	Community mobilization	Victim/Witness assistance
	School anti-drug/weapon policies	Shelters	
	Modifying routine activities	Domestic violence hotline	

Het aantal mogelijke maatregelen, strategieën en aanpakken dat bij 'tegenhouden breed' inzetbaar is, blijkt enorm groot. In het schema van Clarke tellen we 150 aanpakken; de oogst van een kwart eeuw ervaring met criminaliteitspreventie.

Soft zijn deze aanpakken zeker niet:

"Veel van de maatregelen bestaan uit een combinatie van preventieve en repressieve elementen. Er is veelal sprake van 'prevention with a bite'. Situationele preventiemaatregelen, de aanpak van harde kern of veelplegers, confronterend jongerenbeleid, civiele maatregelen als uitzetting en ontzegging, restrictief vergunningenbeleid zijn bepaald niet soft te noemen. Echter, een puur preventieve benadering kent evenwel beperkingen. Er zullen immers altijd daders zijn die zich niets aantrekken van (in)formele controles. Zij reageren niet op preventieve maatregelen. De beperkte tijds horizon binnen deze groep van daders en de dwangmatige consumptiecultuur zijn vaak meer bepalend voor de door hen gepleegde criminaliteit dan de gangbare theorieën die criminaliteit proberen te verklaren. Preventiebeleid alleen biedt geen alternatief voor de strafrechtspleging. Informele normhandhaving behoeft rugdekking van het strafrecht om blijvend effectief te kunnen zijn. Preventiebeleid en strafrechtspleging versterken elkaar. Het is juist een afgewogen mix tussen preventie en repressie die succesvol is. Het uiteindelijke doel van criminaliteitspreventie is de criminaliteitsdruk te verminderen, en daarmee een veiliger maatschappij te bewerkstelligen. Het is dan van ondergeschikt belang of er hard of soft wordt opgetreden, maar veel meer welke maatregel of combinatie daarvan het meest succesvol blijkt te zijn. Als de preventieve aanpak succesvol is kan de repressieve benadering optimaal werken: ontlast van het massale aanbod van 'veelvoorkomende criminaliteit', kan tijd en energie gestoken worden in de minder vaak voorkomende maar ernstiger overblijvende gevallen." (De Waard, 2004/16)

Kortom: er kan veel en in de afgelopen jaren zijn alle wielen wel zo ongeveer uitgevonden. Verder lijken veel van de vooroordelen die men nog wel tegen criminaliteitspreventie hoort niet erg terecht. Maar hoeveel hard bewijs is er nu dat de vele maatregelen zoals we die in de matrix samen-

gevat zien ook echt werken? De kennis over wat werkt en wat niet blijkt beperkt door het bijna volledig ontbreken van degelijke evaluaties⁴⁷. In een recent rapport van de RMO en het SCP heeft men op een rijtje gezet wat in Nederland bekend is over de werking van gelegenheidsbeperkende maatregelen (RMO 2004; let wel: gelegenheidsbeperkende maatregelen zijn slechts een onderdeelje van een breder gebied dat we aanduiden als 'tegenhouden breed' of criminaliteitspreventie/reductie):

Schema 3.2 Wat werkt en wat werkt niet om de sociale veiligheid te vergroten?

Maatregel	Objectieve sociale veiligheid	Subjectieve sociale veiligheid	Effectevaluatie
Woongebieden			
voetsurveillance, preventievoorlichting	werkt	werkt	Spickenheuer (1983)
huismeesters	werkt voor vandalisme en diefstal, maar niet voor inbraak	werkt niet	Hesseling et al. (1991)
cameratoezicht, flatwachten	werkt	werkt	Boumeester en Wassenberg (1994)
flatwachten	werkt niet	werkt	Van Overbeeke (1996)
intensief beheer	werkt	werkt	Veghel en Wassenberg (1999)
Justitie in de Buurt	werkt niet	werkt niet	Terpstra en Bakker (2002)
Winkelgebieden			
politie-surveillance en bewaking parkeergelegenheden	werkt	-	Hesseling en Aron (1995)
Openbaar vervoer			
kaartcontroleurs in bussen	werkt niet	werkt niet	Bieleman en Snippe (1995)
Cameratoezicht in bussen	-	werkt niet	Ferwerda en Beke (1997)
Uitgaansgebieden			
Convenant Veilig Uitgaan	werkt niet	-	Algemene Rekenkamer (2004)

Bron: RMO 2004/4-6

De oogst is mager en eigenlijk weten we op gelegenheidsbeperkend terrein bitter weinig over wat wel en niet werkt:

"De bevindingen uit dit rapport maken duidelijk dat we op dit moment slechts in zeer beperkte mate kennis hebben over de effectiviteit van gelegenheidsbeperkende maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. Dit betekent dus dat niet goed bekend is welke maatregelen werken om de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving terug te dringen, maar – en dat is ook belangrijk om te benadrukken – dat we ook niet goed weten wat er niet werkt. Dit geldt in sterke mate voor de Nederlandse situatie, maar ook internationaal gezien is de kennis op dit terrein beperkt. Wat impliceert dit voor het overheidsbeleid dat tot doel heeft om de sociale veiligheid te vergroten? Moet doorgedaan worden op de ingeslagen weg of kunnen er op basis van de beschikbare kennis aanbevelingen

Noot 47 Hetgeen in de ogen van deskundigen dan vooral randomized quasi experiment met pre/post/controlgroup design zijn. Stevige evaluaties in de 'What works traditie' (zie o.a. Sherman 1997 en 2002) komen er overigens steeds meer. Zie hier het werk van The Campbell Crime & Justice initiative: <http://www.aic.gov.au/campbellci/>

worden gedaan waardoor het gevoerde beleid in ieder geval zo effectief mogelijk is?

Doorgaan met menselijk toezicht

Op basis van de verrichtte effectevaluaties kunnen we voorzichtig concluderen dat maatregelen gericht op het vergroten van toezicht effectief kunnen zijn. Meer toezicht lijkt potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen. Benadrukt moet worden dat vooral menselijk toezicht van belang is. Met name maatregelen waarbij functionarissen worden ingezet die toezichthoudende taken hebben, bijvoorbeeld in een wooncomplex of een parkeergelegenheid, kunnen effectief zijn. Formeel toezicht lijkt vooral effectief wanneer de problemen ernstiger zijn en functioneel toezicht niet meer werkt. Beleid gericht op het vergroten van menselijk toezicht zou dus voorlopig moeten worden voortgezet." (RMO 2004/64).

Wat werkt: procedurele lessen

Uit het werken met criminaliteitspreventie in de afgelopen decennia kunnen we ook een aantal procedurele lessen destilleren ten behoeve van het succesvol implementeren van 'tegenhouden' (Directie Criminaliteitspreventie 1995):

- 1 Een focus; preventie richt zich op de oorzaken van criminaliteit of die nu bij de dader(s), slachtoffer(s), of in de situatie liggen. Aangezien criminaliteit een breed begrip is, is het belangrijk om het probleem zo ver in te zoomen dat concrete af te bakenen situaties, daders en slachtoffers scherp in beeld komen. Dit is niet alleen om in de uitvoering de zaken helder te houden, maar mede omdat alleen zo de effecten van preventie meetbaar en zichtbaar gemaakt kunnen worden.
- 2 Een evenwichtig maatregelenpakket om een probleem aan te pakken. Het toepassen van enkele standaardmaatregelen haalt weinig uit; het gaat meestal om een slimme combinatie van verschillende maatregelen die van verschillende kanten (en dus goed gesynchroniseerd door verschillende actoren) worden uitgevoerd.
- 3 Het vooraf 'doorrekenen' van de mogelijke neveneffecten van de te nemen maatregelen. Men moet uitkijken dat de maatregelen die genomen worden niet leiden tot stigmatisering. Wie specifieke buurten of groepen veel aandacht geeft, zet die buurten en groepen daarmee ook apart. Bovendien bestaat het gevaar dat onveiligheidsgevoelens bij de betrokkenen ontstaan.
- 4 Veel aandacht voor de organisatie van de aanpak; dat wil zeggen dat een aanpak zelf systematisch/planmatig moet zijn, maar het betekent daarnaast dat men oog moet hebben voor de noodzakelijke veranderingen in de bedrijfsvoering en werkwijze van de bij preventie betrokken organisaties en instellingen.
- 5 Een procesgerichte benadering waarbij minimaal de volgende stappen te onderscheiden zijn: definitie en analyse van het probleem, identificatie van betrokkenen (stakeholders), meetbare doelen, werkplan en de evaluatie tussentijds en achteraf van proces en effecten. In zes simpele vragen:
 - Wat is er aan de hand?
 - Wie zijn er bij betrokken?
 - Wat willen we bereiken?
 - Hoe gaan we dat doen (wie doet wat en wanneer gebeurt dat)?
 - Is er gedaan wat afgesproken was en heeft dat het effect gehad dat we voorzagen?

Deze procesgerichte benadering is voor preventie al veel – maar helaas steeds weer net even anders - beschreven en uitgewerkt (zie VM stappen, VNG/ILV 2003, UN guidelines, Europese normen als ENV 14383-2) , maar heeft daarnaast vooral een enorme vlucht genomen in kwaliteitsbeleid (ISO 9000). Binnen het milieu- en ARBO-beleid is zeer veel aandacht voor het meten en zichtbaar maken van de effecten. Actie ondernemen vooraf vereist dat men heel helder moet aangeven wat men waartoe gaat doen (concreet doel + plan van aanpak) en vereist dat men achteraf aantoonbaar wat er gedaan is en wat het effect daarvan was.

3.4 Conclusie

Een brede definitie van 'tegenhouden' volgend blijkt dat anderen dan de politie heel veel kunnen bijdragen aan het 'tegenhouden' van criminaliteit. We kunnen daarbij denken aan situationele – en slachtoffer gerichte maatregelen, maar ook dadergerichte maatregelen komen in beeld (opvoeding, onderwijs, volksgezondheid).

Wat mogelijk is aan maatregelen, strategieën en aanpakken is enorm. In schema 3.1 somden we alleen al 150 aanpakken op en in schema 4.1 in het volgende hoofdstuk presenteren we nog weer 80 aanpakken/ideeën, keuze genoeg dus. Over de vraag 'wat werkt' is minder bekend, omdat harde effectevaluaties vaak ontbreken⁴⁸, al lijkt in ieder geval menselijk toezicht zeker effectief. De belangrijkste leerervaring van 20 jaar ervaring met brede criminaliteitspreventie in Nederland is dat de aanpak gericht en systematisch moet zijn (zie procedurele lessen). Wie vooraf de volgende 6 vragen *niet* kan beantwoorden moet zich heel goed bezinnen op de vraag of er nu echt snel aan de slag gegaan moet worden, of dat men beter de vragen kan proberen te beantwoorden:

- Wat is er aan de hand, wat is het probleem?
- Wie zijn er bij betrokken (stakeholders)?
- Wat willen we bereiken (concreet meetbaar doel)?
- Hoe gaan we dat bereiken (wie doet wat en wanneer gebeurt dat)?
- Tussentijds en achteraf is er dan nog de vraag of er eigenlijk gedaan is wat afgesproken was en of dit het voorspelde effect heeft gehad?

Zoals gezegd verschijnen bij 'tegenhouden breed' naast de dader ook de situatie en het slachtoffer in beeld. In ruime zin lijkt 'tegenhouden' op criminaliteitspreventie/reductie zoals dat in Nederland in de jaren 80 werd ontwikkeld en dat daarna integraal veiligheidsbeleid ging heten waarbij probleemgericht werken, samenwerking en eigen verantwoordelijkheid trefwoorden zijn.

Criminaliteitspreventie heeft zich vanaf 1980 niet alleen in Nederland ontwikkeld, maar ook heel sterk het buitenland⁴⁹. Het zou aanbeveling verdienen de kennis en ervaring die in Nederland en het buitenland (vooral de Angelsaksische en Scandinavische landen) is opgedaan weer eens af te stoffen en goed toegankelijk te maken.⁵⁰

Noot 48 En door de breedte van veel aanpakken ook moeilijk en duur zijn.

Noot 49 Vooral het Verenigd Koninkrijk, maar daarnaast ook in Scandinavische landen, Australië, de USA en meer recent ook in Duitsland en Frankrijk.

Noot 50 Nuttige overzichten voor Nederland vindt men in: De Waard 2004, Directie Criminaliteitspreventie 1995 en Polder en Van Vlaardingen 1992, NSCR 2004 en RMO 2004.

Onze uitgebreide analyse van de buitenlandse ervaringen op het terrein van crime prevention/crime reduction leert wel dat er wel sprake is van een opvallend verschil dat we het duidelijkste zien in de vergelijking Nederland-Engeland. Zo vanaf medio jaren 90 wordt het brede criminaliteitspreventieve beleid in Nederland bijna volledig gedelegeerd naar het lokale niveau en het bedrijfsleven waarbij men zwaar inzet op de publiek-private samenwerking. De tegenstelling met Engeland is opvallend omdat men daar rond die tijd de ervaringen en kennis die opgedaan zijn met criminaliteitspreventie in wettelijke kaders gaat vastleggen en daarbij ook tot heldere procedurele afspraken komt wie nu waarvoor verantwoordelijk is (zie o.a. de Crime and Disorder act). Grofweg kan men stellen dat vanaf 1995 'tegenhouden' in het Verenigd Koninkrijk serieus wettelijk vastgelegd wordt onder de naam crime reduction, terwijl men in Nederland in vrijblijvendheid voort poldert.⁵¹

Daar komt bij dat de discussie over criminaliteit en veiligheid in Nederland vaak nogal emotioneel gevoerd wordt. Er is weinig kennis (ook bij beleidsbeslissers) over harde kengetallen. Iedereen gebruikt weer andere cijfers en legt andere prioriteiten. Daarbij switcht men steeds tussen de twee samenstellende formules onderdelen van volwassen risk management: de ernst van een probleem en de kans dat een probleem zich voordoet. Oftewel: risico = kans x ernst.

Deze simpele formule bestaat al sinds 1662 een groep denkers rond Blaise Pascal de eerste waarschijnlijkheidstheorie formuleerde (zie Hacking, 1975 en Bernstein, 1996) en ligt aan de basis van de gehele verzekeringsindustrie. Het verzekeraars begrip 'risico' kan men ook lezen als 'prioriteit'. Hoe lastig ook het zou een grote sprong voorwaarts betekenen als op basis van harde gegevens⁵² – en daarbij is de signalering en advisering functie van de politie een essentiële - helderder prioriteiten bepaald worden door democratisch gecontroleerde bestuurders.

In dit pleidooi voor een rationele aanpak vallen ook de voorstellen om op basis van informatie van daders – of zelfs in samenwerking met daders – bij nieuwe producten, nieuw beleid of nieuwe wijken vooraf mogelijke risico's en zwakke plekken te identificeren en na te denken over preventie. Zoals de computer industrie hackers inzet om virtuele inbraken te voorkomen, kunnen we ook dieven inzetten om diefstal te voorkomen door vooraf na te denken over de risico's verbonden aan bepaalde situaties en producten. Dergelijke aanpakken (Thinking Thief Team) zouden ook in Nederland als mogelijke optie verkend moeten worden. Daarbij moet men zich name richten op de tijden, plekken, daders, slachtoffers en producten (CRAVED) die het meeste risico lopende.

Noot 51 Opvallend is ook dat rond die tijd - naast het ontbreken van wettelijke kaders voor criminaliteitspreventie/ reductie - de aandacht op nationaal niveau voor criminaliteitspreventie verdwijnt. Bestaande directies bij BZK en Justitie worden grotendeels ontmanteld. Hierdoor is er – anders dan in de UK – geen sprake meer van centrale kennisopbouw.

Noot 52 Gegevens zijn zelden 'hard', maar waar het hier om gaat dat er een soort consensus ontstaat over de kengetallen waar men naar kijkt.

4 Tegenhouden smal: hoe doe je dat en wat werkt?

'Tegenhouden' wordt in het visiedocument nadrukkelijk gepresenteerd als een politieconcept en daarmee vrij 'smal' opgevat. 'Tegenhouden' moet een integraal onderdeel worden van het politiewerk en moet deel gaan uitmaken van het tactisch operationele repertoire van de politie⁵³. 'Tegenhouden' gaat over het voorkomen, het in de kiem smoren of het voortijdig (doen) beëindigen van criminele activiteiten. De dader neemt daarbij een centrale plaats in; alle activiteiten zijn gericht op het beïnvloeden van zijn gedrag. Om deze centrale positie van de dader meer tot zijn recht te laten komen hebben we een nieuwe (smalle) definitie van 'tegenhouden' geformuleerd:

Het strategisch, stelselmatig en in een zo vroeg mogelijk stadium stoppen, verstoren, of ontmoedigen van de (potentiële) dader(s).

Waar de definitie uit het visiedocument⁵⁴ meer de nadruk legt op 'tegenhouden' als denkwijze, 'voorkomen is beter dan genezen', benadrukt onze definitie juist het feit dat 'tegenhouden' een bepaalde strategie, een werkwijze is. De definitie is voor de volledigheid in de eerder genoemde expert sessie getoetst en de deelnemers (merendeels politie) konden zich er geheel in vinden.

4.1 Vier elementen

In de kern bestaat 'tegenhouden' uit vier elementen:

- pro-actief;
- stoppen, verstoren of ontmoedigen;
- stelselmatig;
- strategisch.

Pro-actief

Dit betekent niet wachten op de aangifte, maar zoveel mogelijk daaraan voorafgaand trachten criminaliteit te voorkomen onder meer door actieve aanwezigheid (toezicht) in het publieke domein. Door op een actieve wijze de norm te stellen en te handhaven. Zo wordt niet alleen de kans vergroot dat voorgenomen criminele activiteiten worden verstoord maar wordt ook de pakkans vergroot.

Stoppen, verstoren of ontmoedigen

De activiteit is gericht op het stoppen, verstoren of ontmoedigen van de (potentiële) dader(s) maar bij voorkeur op alle drie tegelijk.

Noot 53 Visiedocument paragraaf 4.1.

Noot 54 Hoofdstuk vier van het eerste 'tegenhoud-document' (visie) opent met de definitie: "het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen."

Stelselmatig

Dit houdt in dat politie activiteiten en - inzet niet (alleen) afhankelijk mogen zijn van incidenten maar in de eerste plaats gestuurd moeten worden door informatie. Het inlichtingenwerk en de misdaadanalyses liggen aan de basis van 'tegenhouden'. Dit betekent dat de informatiepositie moet worden versterkt. Niet alleen door een betere benutting van bronnen als aangifte, verhoor, dagrapport of andere, minder traditionele bronnen als sporencoördinatie, maar vooral door verbetering van de vastlegging, ontsluiting, uitwisseling en analyse (waaronder het leggen van dwarsverbanden).

De belangstelling voor een Bulgaarse bestuurder van een dure Duitse bolide die op de Amsterdamse ringweg voor een snelheidsovertreding wordt aangehouden en die ter plaatse uit de achterzak een stapeltje bankbiljetten tovert om daarmee de boete te voldoen, mag niet beperkt blijven tot de verkeerspolitie.

Strategie

Tegenhouden valt of staat met samenwerking. Intern dienen de diverse politiediensten (recherche, basispolitiezorg, verkeerspolitie, vreemdelingtoezicht) en korpsen niet alleen bereid te zijn gezamenlijk op te trekken en hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen, maar ook ervaring en informatie uit te wisselen.

Samenwerking met het OM is noodzakelijk voor de verbinding met de strafrechtspleging, om de prioriteiten en strategie te bepalen.

Zo is specifiek beleid nodig voor verschillende dadercategorieën veelplegers, waarbij geprobeerd moet worden om daders zo lang mogelijk buiten het reguliere gevangenisstelsel te houden. Gezien de complexiteit van het probleem kan de politie dit niet alleen, 'tegenhouden' vergt hier een uitgekende samenwerking van partijen in de strafrechtsketen: politie, OM, rechterlijke macht, justitie en reclassering.

Samenwerking met het bestuur, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties tussentussen is nodig om het beleid af te stemmen en die informatie te delen die hen in staat stelt hun aandeel in de criminaliteitsreductie te leveren en/of de schade te beperken.

4.2 'Tegenhouden' binnen de politiezorg: hoe dan?

In het visiedocument worden enkele voorbeelden van 'tegenhouden' genoemd⁵⁵:

- Korte klappen: via slimme strategieën en tegenzetten het leven voor criminelen ongemakkelijk maken.
- Ontwrichten: kortlopende acties tegen criminelen die afbreuk doen aan successen en opbrengsten of een kostenverhogend effect hebben.
- Blokkeren: door publiciteitsacties bevorderen dat belanghebbenden in hun eigen omgeving de activiteiten van een verdachte organisatie gaan tegenwerken.
- Controle en handhaving: inzet van de geüniformeerde politie in het publiek domein als gerichte strategie om criminelen of potentiële daders het leven ongemakkelijk te maken.

Noot 55 Visiedocument 2001, 4.2.

- Inlichtingenwerk: inzet van informatie uit de opsporing kan voorkomen dat voorgenomen delicten plaats vinden.
- Actieve aanwezigheid: 'tegenhouden' kan de politie ook met haar wijze van optreden in het publieke domein: actief optreden vergroot de pak-kans.
- Buurtregie: het versterkt in de kleinschalige omgeving toezicht en so-ciale beheersing.
- Dadergericht opsporen: hiermee kan recidivisme worden tegengehou-den.
- Signaal- en katalysatorfunctie van de politie: de politie weet wat er speelt in de samenleving en moet dit tijdig delen met bestuur en maat-schappelijke partijen zodat zij ook hun bijdrage kunnen leveren.

Samenvattend: ingrijpen daar waar het kan, kennen en gekend worden, onvoorspelbaar optreden in de richting van criminele groeperingen en zo veel mogelijk laten zien dat de politie er is.

Wat opvalt in de lijst is dat het een grote diversiteit aan activiteiten be-treft. Enkele activiteiten, zoals de 'korte klappen' en het 'ontwrichten' liggen in het verlengde van het traditionele opsporen. Andere activiteiten hebben meer raakvlakken met bijvoorbeeld de noodhulp en basispolitie-zorg in de vorm van actieve aanwezigheid in de openbare ruimte. Hieruit blijkt meteen dat 'tegenhouden' in veel gedaantes kan voorkomen. Naast de diverse specialistische onderdelen binnen de politie spelen hierbij vooral de recherche en de basispolitiezorg (BPZ) een rol.

In de eerder genoemde expertsessie is gevraagd welke operationele stra-tegieën de recherche en BPZ in het kader van 'tegenhouden' zouden kunnen en moeten toepassen. Dat leverde een omvangrijke rij aan moge-lijkheden op die – in ingedikte vorm – er als volgt uit zag:

Schema 4.1 Operationele strategieën basispolitiezorg en recherche

	basispolitiezorg	recherche
stoppen (po-tentiële) dader	<ul style="list-style-type: none"> • anoniem meldpunt (2x); • open communicatie van en naar burgers 2x; • doezicht in plaats van toezicht • toezicht moet onderdeel zijn van handhaven • andere surveillance technieken • controle ook met behulp van techniek • zichtbaar camera's + zelf zichtbaar zijn • camera's in openbare ruimten, bedrijfsterrei-nen, risicoplaatsen etc. • alleen informatie gestuurd de straat op • kennis vanuit gebiedsgebonden zorg ook goed te gebruiken voor opsporing; • samenhang tussen wijkwerk en opsporing • cursus mediation voor de wijkagent op NPA; 	<ul style="list-style-type: none"> • daadwerkelijk straffen; • gebruik lokmiddelen ten behoeve van aanhoudingen en preventieve werking; • bij opsporingsonderzoek gericht naar bewijs zoeken met inschatten succeskans; • terugkoppeling onderzoek via buurtgesprek samen met wijkagent aan burgers; • beperkte uitlokking mogelijk maken (ook op internet); • bescherming privacy aangevers/getuigen; • uitbreiding DNA-bank met meer personen; • meer gebruik van DNA.

verstoren (potentiële) dader	<ul style="list-style-type: none"> • aanwezig zijn in probleemgebieden • aandacht voor black spots/hot spots • opbouw van een goede informatiepositie (om wie gaat het, waar zijn de locaties, NB niet alleen op basis van politie info); • gebiedsagenten moeten een goede in- en externe informatiepositie hebben; • dossiervorming; • zorg voor een steeds geactualiseerd criminaliteitsbeeld • kennen en gekend worden filosofie • linken van politie aan noodzakelijke bestuurlijke maatregelen • functiegerichte informatietoedeling • andere partners in veiligheid betrekken om eigen info. positie te versterken (en vice versa) 	<ul style="list-style-type: none"> • de korte klap i.p.v langdurig rechercheren (3x); • desinformatie het milieu inbrengen; • verstoring crimineel proces als leeronderwerp wetenschap/politie; • goede analyse om adequaat op voorspelbare nieuwe strafbare feiten te reageren; • uitbreiding BPS-formulier woninginbraak met specifieke gegevens (MO, ligging perceel etc); • actief informatie halen uit andere werkprocessen; • cold case review als normale follow up bij zware niet opgeloste zaken; • herhaald slachtofferschap; • informatiehuishouding op orde brengen; • bezien welke expertise je nodig hebt om politie info verder te analyseren; • informatievoorziening naar basispolitiezorg toe goed organiseren; • gegevensbeheer/ informatiepositie/ informatietoedeling/ informatiemanagement; • meer onderzoek/advies op bestaande dossiers; • gebruik systematisch BiBob; • databank met sporen gerelateerd aan personen; • opleiding moderniseren/ cultuuromslag; • meer samenwerken tussen afdelingen politie; • meer gebruik maken van kennis: buurtagenten, burgers (crimistoppers); • preventief volgen geldstromen; • het verkennend onderzoek toch maar optuigen?; • in beeld brengen mogelijke andere feiten van verdachten (om als opgelost te boeken; • cliëntvolgsysteem voor meerderjarigen.
ontmoedigen (potentiële) dader	<ul style="list-style-type: none"> • aanspreken ordeverstoorders; • verwijderen probleemveroorzakers; • stalken van criminelen m.n. veelplegers; • specifieke aandacht voor structurele onveiligheidsveroorzakers (veelplegers, overlastplegers etc.); • je pappenheimers kennen (dus goed beeld hebben van de wijk en de specifieke problemen); • info uit directe hulpverlening analyseren; • achtervang hebben bij probleempersonen (opvang zwervers etc.); • netwerken; • uitvoering probleemgerichte aanpak met partners; • vastleggen van afspraken met GG & GD etc.; • oren en ogen in het algemeen; • signaleren van ontwikkelingen en doorgeven aan instantie die er iets mee moet doen; • wijkagent werkt samen met reclassering, CAD, buurtopbouwwerk enzovoort 	<ul style="list-style-type: none"> • openbaarmaking namen/foto's (2x); • stalking; • huisbezoek; • treiteracties criminelen; • verstoren ontmoetingsplaatsen criminelen; • snelle justitiële opvolging (doorlooptijd); • voor crimineel onveilig maken; • niet tolereren beroeps-criminelen (bodyguards); • onbruikbaar maken van goederen na diefstal; • fabrieksmatige preventie; • alle goederen van waarde voorzien van chip; • verdeling over afdelingen/ teams: veelvoorkomende criminelen, veelplegers etc.; • successen communiceren; • financieel plukken ook van de kleinere crimineel; • afspraken met keten partners: bijv. koppeling bestanden, vereenvoudiging afhandeling, gericht straffen bij veelplegers en verslaafden, doorgeven informatie; • omgekeerde bewijslast van vermogen; • daadwerkelijk ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel; • buurtpreventie.

Basispolitiezorg (BPZ):

De strategieën die voor de basispolitiezorg genoemd worden bij het **stoppen** van de criminele activiteit hebben vooral te maken met handhaving en controle in de vorm van toezicht en surveillance. Ook de opsporingsactiviteiten van de basispolitiezorg vallen hieronder.

Wanneer toezicht gericht toezicht op hotspots etc. wordt valt het onder '**verstoren** (potentiële) dader'. Bij deze strategieën speelt informatie een centrale rol. Met behulp van die informatie moeten processen in kaart worden gebracht en vervolgens worden verstoord.

Tot slot de operationele BPZ strategieën die gericht zijn op het **ontmoedigen** van de (mogelijke) dader. Ook allerlei vormen van samenwerking hebben we hier ondergebracht aangezien de samenwerking vaak niet zozeer gericht is op het stoppen van de criminele activiteit (al is dat natuurlijk wel de bedoeling) maar meer een oplossingsgericht karakter heeft waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het oplossen van de achterliggende oorzaken op daderniveau.

Recherche:

De meeste operationele strategieën die voor de recherche (tweede kolom) worden genoemd zijn primair gericht op het verstoren van criminele processen en hebben in veel mindere mate te maken met het uitvoeren van traditionele opsporingsactiviteiten of activiteiten in het verlengde daarvan. Voor de recherche is dit behoorlijk nieuw te noemen. Net als bij de basispolitiezorg is er een prominente rol weggelegd voor kennis en informatie. Ontmoedigingsstrategieën zijn ook veel genoemd. Zij proberen de afweging van de dader te beïnvloeden bij het al dan niet overgaan tot een criminele handeling, zoals het motief, het risico (pakkans) en de beloning of buit.

4.3 Wat is haalbaar en wat is effectief?

Zoals we in schema 4.1 zien, leverde de vraag naar de operationele tegenhoud strategieën binnen de basispolitiezorg (BPZ) een hoop antwoorden op, waarbij van alles en nog wat werd genoemd. De poging om daar enige ordening in aan te brengen met behulp van clusters liep uit op een indeling met zes erg algemene clusters die in de onderstaande tabel zijn opgenomen. Per cluster zijn in de onderstaande tabel de clusters geprioriteerd op haalbaarheid⁵⁶ en effect.

Tabel 4.1 Prioriteiten Basispolitiezorg (rapportcijfers)

	haalbaarheid	effecten
Actief handhaven	8.8	8.5
Communicatie	8.1	7.7
Sturing	8.1	7.8
Samenwerken	8	8
Gebiedsgebonden werken	7.9	7.3
Informatie als randvoorwaarde	7.6	8.5

Noot 56 Haalbaarheid werd gedefinieerd aan de hand van zogenaamde PIOFA-elementen (personeel, informatie, organisatie, financiën en administratie).

Van actief handhaven wordt voor de BPZ het meeste heil verwacht, zowel wat betreft haalbaarheid als effecten. 'Informatie als randvoorwaarde' wordt het minst haalbaar ingeschat maar daar worden wel, samen met actief handhaven, de meeste effecten van verwacht. Het grote verschil tussen het effect van 'informatie' en de haalbaarheid duidt op een probleem dat men voorziet: informatie is essentieel bij 'tegenhouden', maar of het lukt om die informatie goed te verzorgen.....?

Ook de operationele strategieën die voor de recherche bestaan op het gebied van 'tegenhouden' zijn door de deelnemers aan de expertsessie geclusterd en op een zelfde wijze geprioriteerd. Opvallend is dat de recherche clusters een grote gelijkenis vertonen met de clusters uit de basispolitiezorg. 'Verstoring crimineel proces', 'techniek' en 'bevoegdheden' zijn nieuwe clusters, de rest was al genoemd bij de BPZ. Ook opvallend is de veel grotere spreiding (hoge en lage cijfers) dan bij de BPZ. Terwijl men bij de recherche op één paard gokt (verstoren), gokte men bij de BPZ op wel zes paarden.

Tabel 4.2 Prioriteiten Recherche (rapportcijfers)

	haalbaarheid	effecten
Verstoring crimineel proces	7.6	8.2
Techniek	5.2	5.8
Informatie huishouding	5.0	5.6
Samenwerken	5.0	5.0
Bevoegdheden	4.6	4.2
Sturing	4.4	4.0
Communicatie	4.2	3.4

Verstoring crimineel proces scoort verreweg het hoogste op haalbaarheid en effecten. Bij haalbaarheid zitten de andere scores vervolgens erg dicht bij elkaar, waarbij overigens opviel dat de meningen van de deelnemers over techniek erg uitgesproken zijn (zowel erg lage als erg hoge scores), dit geldt in mindere mate ook voor 'sturing'. Bij effecten is er iets meer spreiding

Tevens valt op dat – zeker vergeleken met de BPZ – de informatietaak bij de recherche veel minder nadruk krijgt (een 5 voor haalbaarheid en een magere 6- op effecten). Het is zeer de vraag of dat terecht is, omdat juist de recherche veel informatie heeft die voor anderen van groot nut kan zijn. We verwijzen hier terug naar onze eerdere opmerkingen over de Thinking Thief Teams juist daar zou de recherche het voortouw kunnen nemen om veel gefundeerder dan tot nu toe anderen te voorzien van informatie over risicovolle producten en situaties.

4.4 Gevolgen van 'tegenhouden'

In de tussentijd is in het politiekorps Amsterdam-Amstelland al wat langer geëxperimenteerd met 'tegenhouden' (zie bijlage 4 voor meer informatie over Amsterdam alsmede over Rotterdam). De Amsterdamse 'tegenhoud voorbeelden' zijn in een tweetal praktijkvoorbeeldenboeken verzameld.

De praktijkvoorbeelden zijn in het boek niet gelabeld of geclusterd⁵⁷. Per voorbeeld wordt de traditionele handelwijze afgezet tegen de methode 'tegenhouden'. Het geheel overziend komen wij tot het volgende onderscheid:

Schema 4.2 Onderscheid traditionele handelwijze/ 'tegenhouden'

Traditionele handelwijze	'Tegenhouden'
1 Reageren op aangiften.	1 Reageren op informatie, a.d.h.v analyses.
2 Feitgerichte aanpak.	2 Dadergerichte aanpak.
3 Posten, tappen, volgen.	3 Gebruikmaken van breed scala aan bevoegdheden en instrumenten.
4 Heterdaad laten plaatsvinden en uitrecheren.	4 Korte klappen; verstoren proces voordat sprake is van rond strafbaar feit.
5 Nadruk op repressief samenwerken met ketenpartners.	5 Nadruk op preventief samenwerken met ketenpartners.

Zoals we zien is kenmerkend aan 'tegenhouden' het streven en de ambitie om te interveniëren aan de voorkant van belangrijke problemen en (nieuwe) risico's. Een dergelijke accentverschuiving kan verregaande consequentie hebben voor de inrichting en uitvoering van verschillende politietaken. De klassieke, sterk juridisch georiënteerde, invalshoek wordt verlaten en maakt plaats voor een meer preventieve invalshoek. Daarbij voorzien we wel enkele problemen en pijnpunten:

Hoe ver mag je gaan?

Dadergerichte aanpak versus feitgerichte aanpak maar hoe ver ga je in de dadergerichte aanpak? Als je daders wilt stoppen, verstoren en/of ontmoedigen welke middelen zijn dan geoorloofd? In Amsterdam is de functie van daderregisseur ontstaan, deze persoon moet zich bezig houden met het doen stoppen van het overlastgevend en crimineel gedrag van recidivisten. Maar wat is geoorloofd bij het op de huid zitten van (potentiële) criminelen. Een laatste wapenfeit in het kader van 'tegenhouden' binnen het Amsterdamse korps is het sturen van kaarten naar veelplegers met de waarschuwing "We zijn je nog niet vergeten". De eerste aangifte van 'belediging' en 'schending van de privacy' is daarop al binnen. De eerste klacht bij de Commissie voor Politieklachten ook. Bij de opsporing van verdachten en oplossing van strafbare feiten beschikken opsporingsambtenaren over dwangmiddelen. De vraag is in hoeverre het wettelijk stelsel van het gebruik van dwangmiddelen (zoals onder meer is voorzien in Strafvordering) ook van toepassing is op de fase voorafgaand aan de opsporingsfase. Ook hier moet de bevoegdheid tot het maken van een inbreuk op fundamentele rechten voldoende kenbaar en voorzienbaar in de wet zijn omschreven en de vraag is of een algemeen geformuleerde bepaling als artikel 2 Politiewet 1993 aan die eis voldoet⁵⁸. Bij het ontbreken van een uitdrukkelijke wettelijke regeling lijkt de eerste grens

Noot 57 Navraag leert dat het korps nu toegaat naar drie clusters waar de maatregelen/ voorbeelden in kunnen worden ondergebracht, naar de diensten die het moeten gaan uitvoeren: dichtbij politie (gebiedsgebonden politiezorg), controle politie (handhaving, controle) en opsporing(s) politie ('recherche nieuwe stijl').

Noot 58 Uit jurisprudentie blijkt wel dat de globale taakomschrijving in artikel 2 in sommige gevallen een toereikende wettelijke grondslag is, bijvoorbeeld bij observatie en schaduwen (zie HR, NJ 1987-564 en NJ 1988-511) en het openbaar fotograferen van personen (NJ 1993-223).

aan het optreden van de politie in de pro-actieve sfeer gelegen te zijn in de grondrechten⁵⁹. Zo lijkt het onbepaald observeren in het openbaar door de Hoge Raad niet te zijn toegestaan. Tevens dient het hanteren van dwangmiddelen te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid. De opsporingsambtenaar moet er voor zorgen dat de inbreuk niet groter is dan wordt gerechtvaardigd door de omstandigheden.

Over ernst, kans en risico

Traditioneel wordt vooral gekeken naar de *ernst* van het feit (risico naar het verleden). Bij 'tegenhouden' gaat het meer over de *kans* op herhaling (risico naar de toekomst). Leerzaam is hier het voorbeeld⁶⁰ van de man die na 50 jaar huwelijk in een vlaag van verstandsverbijstering zijn vrouw vermoord. Vanuit het oogpunt van 'tegenhouden' zou de politie hier eigenlijk zo min mogelijk werk in moeten investeren aangezien de kans op herhaling bijna nul is. Veel beter kan de politie haar tijd investeren in de aanpak van de veelplegende groep jonge straatrovers. Overigens zien we ook bij dit voorbeeld weer hoe belangrijk het is om te kunnen spelen met de standaard risico formule 'ernst x kans = risico'. De casus van de bejaarde moordenaar wordt dan opeens vergelijkbaar met de veelplegende straatrovers.

Tabel 4.3 risicoformule

	ernst	x kans	= risico
Bejaarde moordenaar	10	1	10
Veelplegende straatrovers	6	10	60

De gebruikte getallen zijn slechts grove indicaties, maar laten wel zien dat de strikt economische rationale achter het zwaar investeren in de strafrechtelijke aanpak van onze bejaarde moordenaar beperkt is. Punt is dat wie op deze manier beleid maakt (en dat gebeurt veel in het bedrijfsleven en de verzekeringswereld) al snel beticht kan worden van een wat cynische kijk op de wereld.

De achilleshiel van 'tegenhouden': de dader

Zeker in de smalle definitie van 'tegenhouden' ligt de meeste aandacht bij de dader. Helaas lijkten de tegenhouders zichzelf nog te weinig bewust van een akelig feit waar ze in het visie document uitgebreid op ingaan: in slechts ongeveer 15% van de ter kennis van de politie gekomen strafbare feiten is/wordt een dader bekend. Stoppen, verstoren en ontmoedigen moet zich richten op een dader en je weet dus in 85% van de gevallen niet waar je moet beginnen⁶¹. Het is dan ook logisch dat men zich thans zwaar richt op de veelpleger en suggereert dat het effect daarvan op het volume van de criminaliteit groot zal zijn, maar zoals we eerder zagen (zie 2.1) kan men daar vraagtekens bij zetten:

Noot 59 Mr. M.G.M. Hoekendijk, Zakboek voor de Hulpofficier van Justitie 1998, Gouda Quint, Deventer 1997; pagina 52.

Noot 60 Met dank aan Kees Bangma NPI.

Noot 61 Aangezien 'tegenhouden' zich deels in de pro-actieve fase afspeelt is er wat voor te zeggen om uit te gaan van een hoger getal dan de genoemde 15%. Maar zelfs als we dit getal verdubbelen, ken je als politie altijd nog slechts een minderheid van de daders.

"In de nota Criminaliteitsbeheersing (TK 2000/2001) wordt verondersteld dat 11% van alle verdachten verantwoordelijk is voor 62% van de opgemaakte processen verbaal. Inmiddels is overtuigend aangetoond dat deze rekensom niet juist is (...) Het aandeel veelplegers (...) ligt rond de 10% en is jaarlijks verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de criminaliteit." (SCP, 2003/204).

Dader gericht 'tegenhouden' - de kern van het concept in de smalle definitie van 'tegenhouden'- zal dus veel meer aandacht moeten besteden aan het kennen van (potentiële) daders. Pro-actief; niet wachten op aangifte maar zoveel mogelijk daaraan voorafgaand trachten criminaliteit te voorkomen onder meer door actieve aanwezigheid (toezicht) in het publieke domein.

Informatie als sleutelbegrip; veel meer aandacht voor signaleren en analyseren

De politie-inzet moet daarbij niet afhankelijk zijn van incidenten, maar moet in de eerste plaats gestuurd worden door informatie. Gerichte inzet betekent dat duidelijk moet zijn waarop. Dit geldt niet alleen voor de opsporing maar ook voor de basispolitiezorg. Naast Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) moet er dus ook aan Informatie Gestuurd Toezicht (IGT) gewerkt worden. Belangrijk wordt dan wel het op de juiste waarde schatten van de informatie en op het juiste moment gebruikmaken van de informatie.

De politie moet dus serieus werk maken aan een professionele vorm van signaleren en adviseren en dat vereist een hoge vorm van communicatie; luisteren, reflecteren, inbrengen, etc. Als je echt wil 'tegenhouden' is ook van belang dat er meer aandacht komt voor middelen die echt 'tegenhouden'; zowel binnen de politiezorg als binnen de veiligheidszorg. Dus meer aandacht voor evaluaties en een 'evidence based' werkwijze waarbij alle strategieën objectief gewogen worden of ze werken. Overigens is het evalueren van 'tegenhouden' geen eenvoudige zaak, omdat er gekeken wordt naar criminaliteit die voorkomen wordt; onderzoek dus naar iets dat er niet meer is. Dat vergt vrij zware en ingewikkelde evaluatie designs die veel tijd en geld kosten (zie voor voorbeelden de volgende paragraaf). Als voorbeeld kunnen we hier overigens wijzen op de medische wetenschap waarbij dit type onderzoek verplicht is voordat er nieuwe medicijnen of aanpakken breed op de markt gezet worden.

Oplossingspercentage en moral panic

Tegenhouden heeft niet noodzakelijkerwijs een positieve invloed op de oplossingspercentages. Verwacht mag wel worden dat door tegenhouden de geregistreerde criminaliteit afneemt. Doordat echter het rondmaken van de zaak en het ter zitting brengen niet meer het uiteindelijke doel is, maar het veelmeer gaat om de korte klappen mag je verwachten dat minder zaken uiteindelijk echt opgelost zullen worden en de oplossingspercentages dus navenant zullen dalen.

Tegenhouden heeft waarschijnlijk wel positieve invloed op moral panic over veiligheidsontwikkeling en het afbrokkelend vertrouwen in (en de legitimiteit van) politie en andere overheidsorganen. Een moord die niet gepleegd wordt maar waarvan de plannen worden 'stukgemaakt', levert niet alleen een slachtoffer minder op, maar voorkomt ook een hele hoop onrust in de samenleving.

Het is nog te vroeg om zicht te hebben op de effecten van de omslag van traditioneel werken naar 'tegenhouden'. Voor wat steviger kennis over wat werkt en wat niet moeten we naar het buitenland.

4.5 Tegenhouden smal: wat werkt?⁶²

Om iets te kunnen zeggen over zogenaamde good practices moeten we kijken naar Amerika en Engeland. In 1996 eiste het US Congres van de Minister van Justitie een uitgebreide evaluatie van de effectiviteit van de geldelijke bijdragen die het Ministerie van Justitie had geleverd aan de criminaliteitspreventie. Daartoe werd een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd in de vorm van een meta-evaluatie (Sherman, 1997). Sherman ontwikkelde daarbij een schaal en een classificatie van 'wat werkt' waardoor van vijfhonderd projecten kon worden vastgesteld welke effectief, veelbelovend dan wel ineffectief zijn⁶³.

In het verlengde van Sherman zijn meer soortgelijke onderzoeken uitgevoerd. Ook in Engeland werd toen een nieuwe regering aantrad in 1997, de behoefte om naar de effectiviteit van de publieke uitgaven te kijken groter. Daar was men er inmiddels wel achter gekomen dat sommige aanpakken onder bepaalde omstandigheden werken en men wilde graag een aantal brede 'what works' principes identificeren om daarmee een basis voor een criminaliteitsreductie strategie te leggen. In deze paragraaf maken we ook gebruik van de resultaten van deze studie van de Britse Home Office (Jordan 1998).

Sherman onderscheidt zeven kaders waarbinnen de preventieprogramma's opereren: de gemeenschap, het gezin, de school, de arbeidsmarkt, de omgeving (specifieke locaties), de politie en justitie. Gezien de scope van dit rapport richten we ons hoofdzakelijk op de politie.

Preventie door detentie

Het Amerikaanse preventiebeleid leunt zwaar op de afschrikwekkende werking van het strafrecht (generale en speciale preventie). Men gaat uit van het gegeven dat daders die in de gevangenis verblijven geen criminaliteit kunnen plegen; dit wordt 'onschadelijkmaking' genoemd. Over de effectiviteit van de strategie is het rapport ambivalent. Beleid dat zich richt op 'onschadelijkmaking' is weliswaar effectief, omdat ingesloten daders niet de gelegenheid hebben om criminaliteit te plegen. Maar wil 'selectieve onschadelijkmaking' doeltreffend zijn, dan moet je kunnen bepalen welke daders in de toekomst veel criminaliteit zullen plegen (de risicogroep). Dit is vooralsnog niet mogelijk.

Ook andere onderdelen binnen het justitiële kader zijn geëvalueerd. Positief wordt onder meer geoordeeld over bepaalde behandelingsprogramma's en penitentiaire drugsprogramma's.

Noot 62 Met dank aan Jaap de Waard, Ministerie van Justitie. Zie ook Waard, J. van (2004).

Noot 63 Het toetsen van de hypothesen vond plaats door de verschillende studies te beoordelen op hun methodologische nauwkeurigheid/geldigheid m.b.v. een vijfpuntsschaal. Hierbij is de volgende indeling gemaakt: 1 (zwakste toetsing) simpele correlatie tussen oorzaak en effect; 2 voor- en nameting zonder controlegroep; 3 voor-en nameting met controlegroep; 4 voor- en nameting bij omvangrijke steekproeven bestaande uit 'behandelde' en 'onbehandelde' groepen; 5 (sterkste toetsing) willekeurige toedeling met gecontroleerde experimenten.

Ineffectief blijken onder meer programma's die jeugdigen willen afschrikken door ze in contact te brengen met de verschrikkingen van het gevangenisleven; programma's die uitgevoerd worden zonder behandeling van de dader, zoals huisarrestprogramma's; de op militaire leest gestoelde 'boot camps' en de survivalprogramma's. Veelbelovend zijn onder meer dagboetes en jeugdreclassering.

Politiestrategieën

Bij de beantwoording van de vraag naar de relatieve effectiviteit van verschillende strategieën, om criminaliteit te reduceren onderscheid Sherman zeven politieke strategieën. Deze indeling is later door Jordan (1998) voorzien van extra categorieën. Soms is er sprake van een puur preventieve of repressieve aanpak, soms bestaat de aanpak uit een combinatie van beide. De strategieën lopen uiteen van het redelijk simpele 'meer politie betekent minder misdaad' tot het meer beredeneerde 'probleemgeoriënteerd optreden'. In schema 4.3 wordt hiervan een overzicht gegeven inclusief een korte samenvatting van de onderliggende hypothesen en de hoofdeffecten.

Schema 4.3 Mogelijke politiestrategieën gericht op criminaliteitsreductie

Strategie	Onderliggende hypothesen	Effectiviteit
1 Harde-kern/ top-10/stelselmatige dader aanpak	Hoe meer arrestaties van veelplegers, hoe minder (ernstige) criminaliteit.	Effectief
2 Gerichte surveillance	Hoe meer gerichte surveillance op criminele 'hot spots' en 'hot times', hoe minder criminaliteit op die plaatsen en tijden.	Effectief
3 Integrale samenwerkingsverbanden	De politie kan criminaliteit reduceren door samenwerking en informatieuitwisseling met lokale overheden en andere partijen..	Effectief
4 Aanpak van herhaald slachtoffer-schap	Reductie van criminaliteit door bescherming van verder slachtoffer-schap	Effectief, bij bepaalde soorten criminaliteit.
5 Ophogen van de arrestatiefrequentie	Hoe meer arrestaties als reactie op gemelde en geobserveerde misdaden, hoe minder criminaliteit	Effectief bij sommige gevallen van huiselijk geweld; contraproductief bij jongeren
6 Probleem-georiënteerd optreden	Hoe beter de politie beleidsmatig oorzakelijke factoren in relatie met criminaliteit kan identificeren, hoe minder criminaliteit.	Onduidelijk
7 Ophogen van de politiesterkte	Hoe meer politie, des te minder criminaliteit.	Onduidelijk
8 Snelheid van reageren op incidenten	Hoe sneller de respons, hoe minder criminaliteit.	Vooral ineffectief. Uit Amerikaans onderzoek blijkt het ineffectief. In Brits onderzoek blijkt mogelijk een marginaal effect bij inbraak.
9 Contact met publiek algemeen (community policing)	Hoe omvangrijker het aantal en de kwaliteit van contacten tussen politie en buurtbewoners, hoe minder criminaliteit.	Niet effectief, behalve als het doel is om de legitimiteit van de politie bij het publiek te versterken.
10 Informeel contact met jongeren	Informeel contacten tussen politie en jongeren zal jongeren met een neiging tot delictpleging hiervan weerhouden.	Ineffectief
11 Willekeurige surveillance	Hoe meer willekeurige surveillance, hoe groter de afschrikking bij potentiële daders vanwege de perceptie van alomvertegenwoordigheid.	Ineffectief

Bron: Sherman, 1997; Jordan, 1998; De Waard, 2004

1 *Harde kern/ top-10 aanpak (effectief)*

Een gerichte selectieve aanpak van veelplegers blijkt effectief. De aanpak van deze zogenaamde 'hot offenders' geeft een directe daling te zien van delicttypen zoals woninginbraak of overvallen. Ook in Nederland is met deze 'top-tien' of 'top-twintig' aanpak succes geboekt. Opgemerkt dient te worden dat de studies geen oordeel vellen over de invloed van het insluitingseffect en mogelijke afschrikwekkende effecten op potentiële daders. Ook een valide inzicht over de mate van delictpleging van de gearresteerden ontbreekt. Een neveneffect van deze aanpak is het zogenaamde fenomeen van 'dadervervanging'. Hier staat bij de arrestatie van persoon X, persoon Y klaar om de lege plaats op de criminaliteitsmarkt te bezetten. Vooral bij delicten waar snel en veel geld gemaakt wordt (drughandel, wapenhandel, vrouwenhandel) kan dit fenomeen zich voordoen.

2 *Gerichte surveillance (effectief)*

Gerichte surveillance op zogenaamde 'hot-spots' is effectief. Het inzetten van extra capaciteit in grote steden, en daarbinnen op plekken en plaatsen die vanuit criminologisch gezichtspunt als hoogst problematisch worden gezien, heeft een preventief effect (Marvell and Moody, 1996). De empirische bewijskracht hiervan is zeer sterk en consistent. Gerichte surveillance op zogenaamde 'hot places' en 'hot times' heeft een reducerend effect op criminaliteit. Uit onderzoek blijkt dat een 'dwijkperiode' van 15 minuten binnen zo'n 'hot spot' het meest effectief is.

3 *Integrale samenwerkingsverbanden (effectief)*

De participatie in integrale samenwerkingsverbanden, waarbij een goede informatiedeling plaatsvindt blijkt effectief te zijn.

4 *Aanpak van herhaald slachtofferschap (effectief bij bepaalde soorten criminaliteit)*

Uit onderzoek in o.a. de UK en Nederland kwam naar voren dat sommige slachtoffers een disproportioneel aandeel in het totale volume aan slachtoffers vertegenwoordigen. Dit suggereert dat de politie op een pro-actieve manier criminaliteit kan voorkomen. Verschillende onderzoeken die dit als uitgangspunt namen, hebben laten zien dat in wisselende contexten en voor verschillende soorten van criminaliteit het inderdaad een erg effectieve strategie kan zijn bij het voorkomen van herhaald slachtofferschap en het verlagen van het criminaliteitsniveau in totaal. Zo resulteerde één project in een behoorlijke teruggang in woninginbraken. Wel is duidelijk dat het samenwerken tussen politie en lokale autoriteiten van invloed is op de mate van succes.

Nederlands onderzoek laat overigens een wat genuanceerd beeld zien, omdat in sommige steden herhaald slachtofferschap weinig voorkwam (Overbeeke e.a.1998). Eerst goed (laten) analyseren is hier dus het parool (Van Barlingen e.a.1998).

5 *Ophogen van arrestatiefrequentie (effectief en contra productief)*

Het ophogen van de arrestatiefrequentie in het algemeen blijkt geen effect te hebben op het niveau van de criminaliteit. Voor twee categorieën daders geldt dat hierdoor de delictfrequentie toeneemt. Het betreft werkloze plegers van huiselijk geweld, en de arrestatie van jongeren voor lichte misdrijven. Ook het ontwrichten van drughandel door middel van arrestaties blijkt niet te resulteren in vermindering van de daaraan

gerelateerde criminaliteit in de directe omgeving, zoals beroving, en bedreiging met geweld. Er is soms sprake van kortdurende (zeven tot 12 dagen) effecten. Een bijkomend effect van deze aanpak is het zogenaamde 'waterbed- of carrousel-fenomeen'. Hierbij is sprake van geografische verspreiding van de drughandel en de daaraan gerelateerde criminaliteit en overlast.

De veelbesproken aanpak van 'zero tolerance' lijkt veelbelovend. Er kleven echter een aantal negatieve aspecten aan zoals willekeurig politie-optreden, een 'net widening effect' voor wat betreft het aantal arrestaties voor lichte vergrijpen, en een slechte relatie met het publiek.

6 *Probleem-georiënteerd optreden (onduidelijk)*

Deze methode is moeilijk te evalueren omdat het in de kern meer een soort (wetenschappelijke) methode is dan een bepaalde politiestrategie. Het gaat in essentie om het classificeren, analyseren en oplossen van een probleem. In zekere zin kan het dus ook bij alle andere genoemde strategieën worden toegepast. De enige evaluaties die uitgevoerd zijn hebben betrekking op het gebruik van wapens en de aanpak in hot places. Daarbij lijkt het een effectieve manier te zijn om de criminaliteit te verminderen, maar er is een gebrek aan evaluaties van probleem-georiënteerde projecten gericht op andere onderwerpen.

7 *Ophogen van de politiesterkte (onduidelijk)*

Uit onderzoek blijkt dat meer agenten leidt tot tegengestelde effecten: meer zaken (meer opsporing) tegenover minder zaken (meer preventie). Het ophogen van de politiesterkte kan een mogelijk effect hebben op het reduceren van criminaliteit. Vooral de wijze waarop en waar de extra menskracht wordt ingezet is bepalend voor de effectiviteit.

8 *Snelheid van reageren op incidenten (vooral ineffectief)*

De snelheid van reageren op gemelde en geobserveerde incidenten blijkt niet van invloed te zijn op criminaliteitsreductie. Hierbij is van belang om te melden dat er een tijdsinterval zit tussen delict en melding of observatie. Snel melden – en vooral snel reageren – blijkt uit Nederlands onderzoek wel effect te hebben op de ophelderingskans. Voor zaken met een onbekende dader blijkt een snelle reactie de ophelderingskans te verdubbelen (NSCR 2004, Poot 2004). Helaas wordt er weinig 'snel gemeld' en 'snel gereageerd' en dat verklaart waarschijnlijk ook dat de meeste zaken worden opgehelderd door routine activiteiten van de politie (Poot 2004). De Sherlock Holmes en De Cock aanpak blijkt een mythe.

9 *Community policing (niet effectief, wel nuttig voor legitimatie)*

Het betrekken van inwoners bij het bepalen van prioriteiten voor wat betreft politie-inzet op buurtniveau. Het vergroten van de legitimiteit van de politie binnen buurtgemeenschappen door middel van een correcte behandeling van zowel slachtoffers als daders. De bereidheid tot participatie met de politie neemt op deze wijze toe.

Het onderhouden van goede relaties tussen politie en bevolking wordt van groot belang geacht. Een aantal werkzaamheden binnen deze wijkteamaanpak blijkt effectief of veelbelovend te zijn. Maar de buurtpreventie-aanpak, waarin politie en bewoners samenwerken blijkt het criminaliteitsniveau niet te reduceren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de participatiebereidheid onder bewoners alleen aanwezig is in die buurten waar zich geen significante criminaliteitsproblemen manifesteren. De wijkteamaanpak waarbij geen duidelijk doel wordt aangegeven werkt

niet. Hier wordt primair de aandacht gericht op het vergroten van de kwantiteit en verhogen van de kwaliteit van contacten met buurtbewoners. Ook vormen waarbij het verkrijgen van informatie middels bijeenkomsten en huisbezoeken het primaire doel is blijken geen effect te hebben op de lokale criminaliteit.

10 *Informeel contact met jongeren (niet effectief)*

Hier is nog weinig onderzoek naar gedaan, slechts één studie is bekend in de UK. De benadering kostte heel veel politie-inspanning zonder dat het effect echt zichtbaar was.

11 *Willekeurige surveillance (niet effectief)*

Uit het empirische bewijs blijkt overduidelijk dat willekeurige surveillance geen effect heeft op het criminaliteitsniveau. De resultaten komen overeen met het verhogen van de politiesterkte. Waar en waarvoor de menskracht wordt ingezet is veel belangrijker dan het simpelweg rijden van meer 'ronden'.

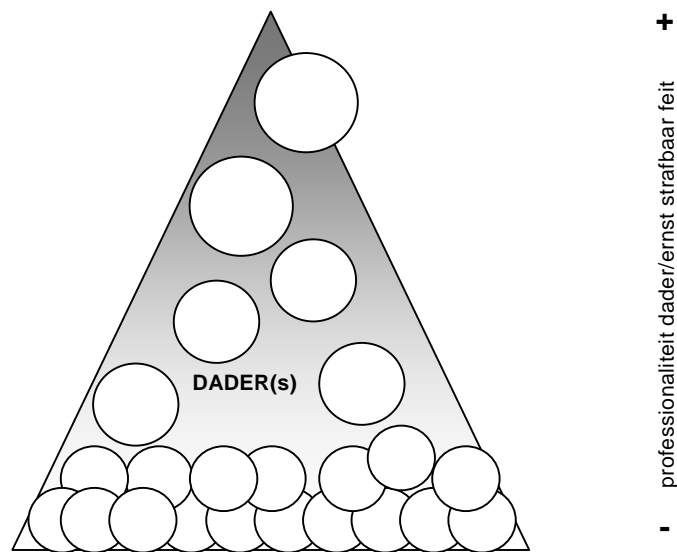
Als kernbegrip bij succesvolle politiestrategieën komt het woord *selectie* veelvuldig voor. Het betreft dan vooral de selectie van (potentiële) daders, (potentiële) slachtoffers, en van plekken en pleegtijden. Kortom: focus op hete plekken/tijden, hete daders, hete slachtoffers en hete goederen. Dit betekent dat hoe meer gericht de strategie is, hoe meer kans het biedt op het 'tegenhouden' van criminaliteit. Bij het maken van deze selecties heeft de opkomst en technologische ontwikkeling van geautomatiseerde criminaliteitsanalyse-systemen bijzonder bijgedragen. Hier liggen de kansen voor de toekomst.

Uit de onderzoeken blijkt tevens dat de politie een aanzienlijke impact kan uitoefenen op de lokale criminaliteitscijfers, maar dat de effecten erg complex en soms ook verrassend zijn. De vraag is ook of een vertaalslag gemaakt kan worden van het lokaal naar het nationaal niveau. Ook blijkt dat er binnen de politieorganisatie nog veel te winnen is: het effectiever gebruik van relevante data, de bereidheid om good practices in te voeren, en verbetering van de management technieken. Dit heeft meer te maken met een algemene werkstijl dan met een enkele strategie of tactiek. Het lijkt erop dat stijlen die erop gericht zijn hier verbetering in aan te brengen het beste kader vormen voor het toenemen van de politie-effectiviteit bij de criminaliteitsreductie.

4.6 'Tegenhouden' smalle: een model

Op basis van het voorgaande zijn we nu in staat een nadere invulling te geven aan 'tegenhouden' in de smalle definitie. Terugkijkend naar de figuren (politie- en veiligheidszorg) die we eerder presenteerden, kunnen we daar nu dus het linker gele bolletje (de politie-zorg) preciser invullen. Daarbij gaat de meeste aandacht natuurlijk uit naar de daders. Waarbij we ons de volgende voorstelling van de hele daderpopulatie kunnen maken

Figuur 4.1 Daderpopulatie naar professionaliteit en ernst delicten



Aantal daders (veel beginners met minder ernstige zaken, weinig profi's met heel ernstige zaken)

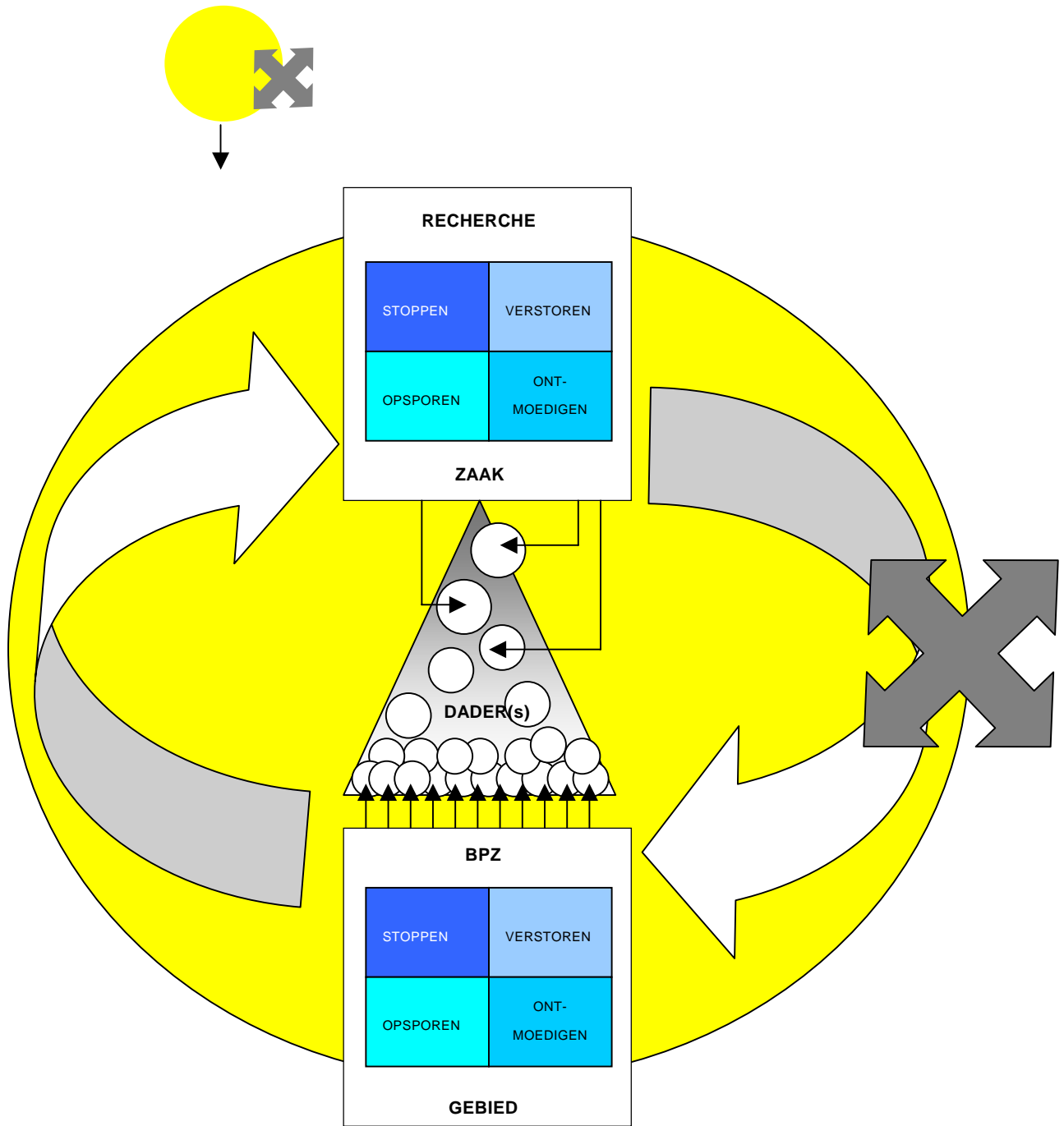
Verschillende soorten daders houden zich bezig met andersoortige criminaliteit. Zo zal de first offender – en dat is maar liefst ongeveer de helft van alle gehoorde verdachten (zie SCP, 2003/204)⁶⁴ - zich vooral bezig houden met de veel voorkomende criminaliteit en de harde kern met de georganiseerde misdaad . In de top van de piramide gaat over het algemeen om ernstiger zaken en professionelere daders. De top is dan ook bij uitstek het terrein van de recherche. De basis is – het woord zegt het al – vooral het terrein van de basispolitiezorg die het beste daders kan aanpakken door zich te richten op de plekken, tijden, slachtoffers en goederen waar de daders zich het liefste op richten.

In figuur 4.2 staat dezelfde dader piramide centraal en zijn ook de respectievelijke strategieën van recherche en de basispolitiezorg ingevuld (stukmaken, verstoren, stoppen, opsporen). De verschillende spelers binnen de politie richten zich dus op andere dadertypes en criminaliteitsvormen.

- De basispolitiezorg heeft de zorg voor een veilig en leefbaar gebied en heeft daarbij vooral aandacht voor de veelvoorkomende criminaliteit en het bijbehorende dadertype. Tevens probeert de basispolitiezorg het groeiproces tussen de verschillende dadersegmenten te dempen.
- De recherche is verantwoordelijke voor het afhandelen van individuele zaken en richt zich daarbij vooral op de 'lastigere gevallen' zowel qua dadertype als qua soort criminaliteit.
- De specialistische onderdelen binnen de politie (niet in de figuur opgenomen, maar zeker van belang) hebben een middenpositie. Zij houden zich met specifieke delictsoorten bezig: vreemdelingenwet, verkeerswetgeving, wapenvergunning etc. Dit betekent zowel het houden van verkeerscontroles als het toezien op de Wet Wapens en Munitie.

Noot 64 Met daarbij nog de relativerende opmerking dat een first offender veelal al een aantal delicten gepleegd heeft voor hij/zij door de politie gepakt wordt.

Figuur 4.2 'Tegenhouden' smal



Heel centraal in figuur 4.2 staan de pijlen linksom en rechtsom. Zij verbeelden het uitwisselen van informatie en advies. Ten eerste van recherche naar basispolitiezorg en vice versa, maar ook – denk aan de verbindingspijlen rechts die een link leggen naar 'tegenhouden breed'- andere actoren dan de politie (overheid in gemeente, provincie, rijk, europa, wereld), bedrijfsleven, organisaties, etc.).

4.7 Conclusie

Met de keuze voor 'tegenhouden' kiest de politie voor meer innoverend, pro-actief werken. Als dat lukt zijn de voordelen van 'tegenhouden' evident. 'Tegenhouden' richt zich op het voorkomen van criminaliteit. Door het 'tegenhouden' van criminaliteit wordt voorkomen dat de rechtsorde wordt overtreden. Een moord die niet gepleegd wordt maar waarvan de plannen worden 'stukgemaakt', levert niet alleen een slachtoffer minder op, maar voorkomt ook een hele hoop onrust in de samenleving. En dat zorgt er weer voor dat de maatschappelijke acceptatie van politiewerk niet onder druk komt te staan. Ook is het zo dat elke mogelijke criminele gedraging of strafbaar feit dat door aanwezigheid verstoord of voorkomen wordt, niet hoeft te worden opgespoord en daardoor winst oplevert in de strafrechtsketen. Tegelijkertijd bouwt de politie, door de actieve aanwezigheid in de 'voorfase' een relatie op met de burgers en wordt de pakkans vergroot.

Hoe de nieuwe 'tegenhouden' bril er precies uitziet daarvoor hebben we in dit hoofdstuk een aanzet gegeven. We hebben daarbij gekeken naar de smalle – sterk politieel gekleurde – interpretatie van 'tegenhouden'. De kern van 'tegenhouden' in smalle zin zit hem in het stoppen, verstoren, of ontmoedigen van de (potentiële) dader(s). In smalle zin is 'tegenhouden' daarmee een puur dadergerichte aanpak. Het nieuwe of vernieuwende daarin is de aandacht voor het ontwrichten in tegenstelling tot het traditionele opsporen en strafbaar stellen. Niet het straffen van de dader en de gang naar de rechter, maar het stoppen, verstoren en het ontmoedigen van de mogelijke dader staat centraal; niet het opsporen maar het voorkomen. Dit sluit aan bij hetgeen de Amsterdamse korpschef zei in zijn nieuwjaarstoespraak 2002: *".....het vernieuwende in het advies van de commissie is echter om ook opsporingsmethoden in te zetten om het volume aan criminaliteit terug te dringen, en om criminaliteit te voorkomen"*. Zoals we zagen is dat echter ook de achilleshiel van 'tegenhouden'. Naast mogelijke juridische bezwaren (wat mag je richting verdachte doen als hij eigenlijk nog geen verdachte is?), is de grote zwakte dat er niet meer dan in 15% van alle zaken een dader bekend is.

Onderzoek naar de vraag 'werkt het?' laat zien dat er een aantal effectieve strategieën bestaan (zie de eerste 4 strategieën in schema 4.3):

- 1 Harde kern aanpak (stelselmatige dader/veelpleger).
- 2 Gerichtte politie-inzet op hot spot/ hot times/hot products.
- 3 Integrale samenwerking en informatie uitwisseling met lokale overheden en andere partijen.
- 4 Aanpak herhaald slachtofferschap.

Van belang hierbij is wel dat vooraf goed geanalyseerd wordt wat hete daders, hete plekken, hete tijden, hete slachtoffers en hete goederen zijn. Van belang is ook dat het doel lang niet altijd alleen het pakken, straffen en ophokken van daders is. Verstoren, stukmaken, ontmoedigen zijn dus ook effectieve doelen.

Vooraf uit de expertmeeting, maar ook uit de praktijkvoorbeelden die we in het onderzoek tegenkwamen (zie o.a. bijlage 4) trekken we verder nog de volgende specifieke conclusies:

- 1 Het concept 'tegenhouden' spreekt binnen de politie erg tot de verbeelding. Brainstormen over de vraag welke operationele strategieën/concrete aanpakken te noemen zijn leverde, op de verschillende onderdelen, elke keer een enorme lijst aan gegevens op. Op concreet niveau valt er dus veel te zeggen over 'tegenhouden'. Over de kwaliteit van deze gegevens is het lastiger uitspraken te doen omdat 'rijp en groen' door elkaar staat. De pogingen om daar door middel van clusteren enige ordening in aan te brengen blijven al snel steken in algemeenheden, zoals begrippen als communicatie, sturing, e.d..
- 2 Informatie speelt een cruciale rol binnen 'tegenhouden'. Wil men 'tegenhouden' dan betekent dit dat meer werk gemaakt moet worden van de informatiepositie van de politie. Meer informatie halen uit de bestaande gegevens onder andere door verbanden te leggen. Daarbij is de uitwisseling tussen de verschillende politie-onderdelen van belang, maar ook de uitwisseling met andere partijen. Hiermee komen we meteen op het volgende punt.
- 3 Het verschil tussen kennis en mogelijkheden. Bij de politie concentreert zich de kennis over omvang, niveau, daders en hun werkwijze etc (al wordt de kwantiteit en kwaliteit van die kennis soms nogal overschat). Kennis die niet alleen (beter) kan worden benut voor de uitvoering van haar eigen taak, maar ook dient te worden aangewend om de andere spelers, het bestuur, het bedrijfsleven en niet te vergeten de burger zelf, in staat te stellen hun bijdrage aan de reductie van criminaliteit te leveren. Hiermee stuiten we op het verschil tussen kennis en mogelijkheden. De politie is lang niet altijd de partij die ook over de mogelijkheden beschikt om iets te doen. Hiermee wordt nog eens extra onderstreept hoe belangrijk het is dat de politie haar kennis overdraagt. Of zoals de projectgroep-2 aangaf, de politie heeft ook een signalerende en adviserende functie naar andere partijen. De deelnemers aan de expertsessie hadden echter ten opzichte van het onderwerp 'informatie&politie' een curieus ambivalente houding: ze vinden het heel belangrijk (hoogste score), maar de haalbaarheid om er ook iets mee te doen wordt heel laag ingeschat. Dit geldt overigens voor de BPZ. Bij de recherche (in onze ogen nu juist de club met de meest rijke en waardevolle informatie) scoort het onderwerp informatie vreemd genoeg weer veel lager.
- 4 'Tegenhouden' bij de politie komt in veel gedaantes voor, de dader speelt daarbij altijd een centrale rol. De maatregelen zijn hoofdzakelijk gericht op het stoppen, verstoren of ontmoedigen van de dader. Handhaving en controle speelt bij alle uitvoerders een belangrijke rol. Bij de basispolitiezorg neemt het daarbij wat meer de vorm aan van toezicht en surveillance. Wanneer toezicht overgaat in gericht toezicht, wordt meer gebruik gemaakt van informatie en is de activiteit meer gericht op het ontwrichten dan op het simpelweg stoppen. Daarnaast zijn er binnen de BPZ ook veel strategieën die direct gericht zijn op de persoon van de dader. Bij de recherche valt duidelijk op dat meer en beter gebruik van informatie, het omzetten van informatie in inlichtingen en het toepassen hiervan belangrijk zijn in de genoemde strategieën. Verstoren wordt belangrijker dan het (traditionele) opsporen. Ook worden opsporingsmethoden preventief ingezet. Hierbij komt ook de roep om meer bevoegdheden weer naar boven. Die roep heeft echter veel weg van een Pavlov reactie die misschien voortkomt uit de

frustratie dat de politie niet meer dan in 15% van de bekende zaken ook een dader kent. Wat ons betreft is de wet hier helder: zonder verdachte geen dader, zonder verdachten geen bevoegdheden.

- 5 Binnen de politiezorg heeft 'tegenhouden' met name consequenties voor de recherche. Daar zien we dat er een duidelijk onderscheid is tussen de meer traditionele opsporingsgerichte handelswijze en 'tegenhouden' dat meer gericht is op het verstoren. Dit gekoppeld met een breed gebruik van informatie, bevoegdheden en instrumenten, juist ook in preventieve zin, geeft 'tegenhouden' bij de recherche een eigen gezicht. Hetzelfde geldt deels voor de specialistische onderdelen van de politie die ook hun controle en handhavingstaken inzetten ter voorkoming van criminaliteit. Voor de basispolitiezorg geldt dit in veel mindere mate. Met name bij de BPZ is pro-actief werken, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsgericht en probleemgericht werken, al veel meer gemeengoed. Een dader gerichte aanpak en inzet is daarbij ook steeds gebruikelijker al zou de BPZ daarbij wel een sterkere focus kunnen gebruiken op hete plekken, tijden, slachtoffers en goederen. en hebben we gepleit voor Informatie Gestuurd Toezicht..

5 Conclusies en aanbevelingen

'Tegenhouden' krijgt zo rond 2001 vorm als aan de Projectgroep Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen een visie gevraagd wordt over de problemen in de opsporing: een enorm aantal geregistreerde misdrijven waarvan er 1,3 miljoen bij de politie bekend zijn, maar slechts in ongeveer 15 % van de gevallen ook een dader bekend is en dus een justitieel strafrechtelijk vervolg aan de zaak gegeven kan worden (nog los van de vraag wat het effect van dat vervolg is). Er gaapt kortom een handhavingstekort van globaal een dikke 1,1 miljoen gevallen.

De visie op dit probleem heet 'tegenhouden' – simpelweg zorgen voor minder misdaad – en krijgt vooral vorm:

- binnen de politie;
- op hogere niveaus;
- in het Amsterdamse korps.

Met de verdere groei van het concept 'tegenhouden' gaat het vervolgens wat moeizaam. De ontwikkeling van 'tegenhouden' speelt zich bijna geheel binnen de politie af. Korpsbeheerders, OM, lokale en nationale overheid en bedrijfsleven zijn nauwelijks betrokken bij de verdere ontwikkeling en verspreiding van het gedachtegoed. De baas van het OM maakt het concept tegenhouden zelfs regelrecht belachelijk als hij in een column de tegenhouders vergelijkt met 'de regelneef' van Kees van Kooten en Wim de Bie.

Hoe leuk ook, toch doet deze reactie het concept 'tegenhouden' onrecht. Het is duidelijk dat de criminaliteit in Nederland hoog is en dat daaraan iets moet en kan gebeuren. Dat kan op verschillende manieren:

- Daders van criminaliteit kunnen opgespoord worden en daarna kan straf en/of behandeling volgen.
- Daders en criminele feiten kunnen daarnaast ook anders aangepakt worden (stoppen, verstoren, ontmoedigen).
- De 'situatie' kan ook de invalshoek zijn, waarbij aandacht uitgaat naar de plekken en tijden waarop criminaliteit zich voordoet of kan voordoen (hot spot/hot times), attractieve goederen (CRAVED⁶⁶ hot products) en omstandigheden.
- De slachtoffers kunnen tegenmaatregelen nemen waardoor ellende voorkomen of verminderd wordt, dit geldt met name voor de groep slachtoffers die disproportioneel vaak slachtoffer wordt (herhaald slachtofferschap).

Hierbij is het niet 'of/of', maar 'en/en'. Opsporen en vervolgen staat naast de andere manieren van aanpak.

In dit onderzoek hebben we het onderscheid gemaakt tussen 'tegenhouden smal' en 'tegenhouden breed'. In de smalle aanpak richten politie (en het OM + ketenpartners) zich op de daders. In de brede aanpak zijn er nog veel meer actoren betrokken en richt men zich ook op situationele – en slachtoffer gerelateerde aspecten. De bredere aanpak bestaat in Nederland al langer en heet criminaliteitspreventie, of veiligheidsbeleid. In het buitenland spreekt men van crime prevention, of crime reduction.

Noot 66 Concealable, Removable, Available, Valuable, Enjoyable, Disposable.

Het onderscheid tussen breed en smal is handig, omdat daarmee de verantwoordelijkheden duidelijker neergelegd worden: politie en OM richten zich in eerste instantie op daders⁶⁷.

We kwamen tot de volgende definitie waarin deze focus ook is vastgelegd. *'Tegenhouden' is het strategisch, stelselmatig en in een zo vroeg mogelijk stadium stoppen, verstoren, of ontmoedigen van de (potentiële) dader(s).*

Dat een dergelijke aanpak nodig is naast de opsporing is duidelijk als we kijken naar het handhavingstekort en als we kijken naar de bestaande politiepraktijk waarin stoppen, verstoren en ontmoedigen ook nu al een belangrijke rol spelen.

Opvallend is wel dat het politiële tegenhouden – in het buitenland ook wel omschreven als pro-active policing, oftewel politiële criminaliteitsreductie - de structurele aansluiting bij het beleid op het terrein van criminaliteitspreventie en veiligheid verloren heeft bij de politiereorganisatie in 1993. Politiepreventie – in 1970 door de Recherche Advies Commissie geïnitieerd – lijkt bijna per vergissing in de politie reorganisatie te zijn gesneuveld. Terwijl het (vooral) lokaal georiënteerde integrale veiligheidsbeleid steeds breder en integraler door Nederland meanderde was de rol van de politie daarbij nogal beperkt en verbrokken over de politieregio's. Dat er weldegelijk een belangrijke rol voor politiële criminaliteitsreductie is weggelegd maken het visiedocument *Misdaad laat zich tegenhouden* (2001) en *Tegenhouden troef* (2003) duidelijk. Naast diverse politiële activiteiten – waarvan veel in de hoek van de recherche (stukmaken, korte klappen, e.d.) – speelt de politie ook een essentiële rol bij signalering en advies. Dit duo legt de koppeling tussen politiezorg en veiligheidszorg

Signaleren en adviseren

Dat de signalerende en adviserende rol van de politie belangrijk is, staat buiten kijf, maar toch passen enkele kritische noten:

- Het is de vraag of de politie de informatiepositie die zij zichzelf toebedeeld op dit moment wel goed kan vervullen; de analysecapaciteiten van de politie zijn – zeker waar het statistische info betreft – beperkt. Lang niet altijd komen de beste analytici goed terecht als analist of bij de info desks, de opleiding is beperkt net zoals het aantal extreme wetenschappelijk geschoolden. Daarbij kennen de systemen (HKS, BPS) zo hun zwaktes en zijn de bestanden en werkprocessen regionaal versnipperd. Kortom: er moet veel gebeuren, wil de politie een effectieve en efficiënte informatiemanager en adviseur op het veiligheids-terrein worden. Dezelfde twijfel werd ook in de expertsessie benoemd: goede informatievergaring en – gebruik door de politie is zeer effectief, maar de haalbaarheid schatte men laag in. Daarbij beseft men vaak nog te weinig hoe waardevol recherche informatie voor anderen kan zijn.
- De 'tegenhoud' documenten laten bij herhaling zien dat de politie in haar rol van adviseur soms nog te snel en enthousiast op de stoel van anderen gaat zitten. Ze geeft dan een inhoudelijk uitvoerend advies, terwijl er feitelijk met een prestatie-eis volstaan kan worden.

Noot ⁶⁷ Overigens niet alleen de politie. Zo laat bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van veelplegers zien dat je daarbij niet om functies als de GGZ en verslavingszorg heen komt.

Dus niet: "doe dit en dit" maar "zie maar wat je doet, voormits je x maar bereikt". Het gaat dus niet om bijvoorbeeld de winkelier verplichtend allerlei maatregelen op te leggen ("u moet de Kijkshop formule toepassen"). De politie moet simpel zeggen dat meer dan xxx aangiften van winkeldiefstal per € 100.000,- omzet (of m² winkeloppervlakte) het maximum is. Welke getal als xxx ingevuld moet worden, leer je uit goede analyses en benchmarking.

- Met het positioneren van de politie als 'leermeester en gangmaker' gaat de politie te sterk uit van een model waarbij - na objectieve kennis en gegevensvergaring - één probleemdefinitie en één optimale beleidskeuze mogelijk is. Men gaat voorbij aan het feit dat een probleemdefinitie een subjectieve zaak is die we daarom liefst met betrokken partijen (stakeholders) trachten te maken en dan uiteindelijk liefst neerleggen bij democratisch controleerbare bestuurders en politici (zoals lokaal bijvoorbeeld het college van B&W en/of de gemeenteraad), of bij beslissers in andere sectoren (bijvoorbeeld bedrijfsleven).

De *aanbeveling* is dan ook om de signalerende en adviserende rol van de politie nader onder de loep te nemen en te bekijken welke signalen en adviezen op welke momenten en voor welke gremia en instellingen nodig zijn. Daarbij kan veel geleerd worden van bestaande kennis op deze terreinen; signaleren en adviseren is gewoon een vak.

Hierbij moet ook gedacht worden aan de mogelijkheden van Think Thief Teams, het spelen van Mob Games, of andere methoden waarbij daderkennis in combinatie met kennis van uitvoerders leidt tot goede 'tegenhoud'/preventie maatregelen. Een vroeg – maar heel traag – voorbeeld hiervan is het Politie Keurmerk Veilig Wonen (PKVW) dat ontwikkeld is op basis van uitgebreid onderzoek naar Modus Operandi van woninginbrekers die door de politie als het ware 'preventief verhoord' zijn, daarna is het PKVW met externe hulp ontwikkeld in een voor de bouw en beheer sector herkenbaar format (prestatie-eisen à la bouwbesluit), door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting doorontwikkeld en uitgerold en nu wordt een en ander aan gemeenten overgedragen.⁶⁸

Het is op dit moment belangrijker om dit type processen verder uit te proberen en vast te leggen dan nog meer 'tegenhoud maatregelen' te gaan verzinnen of inventariseren. Deze rapportage bevat vele honderden maatregelen die in het kader van 'tegenhouden breed' of 'tegenhouden smal' toegepast kunnen worden (zie bijvoorbeeld schema 3.1, en de uitkomsten van de expertsessie zoals samengevat in 4.1).

Wat werkt?

Maatregelen genoeg, maar op de vraag 'wat werkt?' is veel minder makkelijk een antwoord te geven. Veel meer hard effect onderzoek (zoals dat van Sherman, Jordan en RMO) is dan ook noodzakelijk.

Noot 68 Dit hele proces heeft overigens meer dan 10 jaar in beslag genomen, wat wel erg lang is. Het zou overigens interessant zijn om achteraf terugkijkend te leren hoe het sneller/anders/beter had gekund. Overigens kunnen Think Thief Teams, Mob Games, maar ook dingen als Veiligheid Effect Rapportages en scenario studies hier tot aanzienlijke tijdsbesparingen leiden.

Onderzoek laat zien dat er een aantal effectieve strategieën bestaan (zie de strategieën in schema 4.3), waarbij we komen tot de volgende vier 'bewezen' strategieën:

- 1 Harde kern aanpak (stelselmatige dader/veelpleger).
- 2 Gerichtte politie-inzet op hot spot/ hot times/hot products.
- 3 Integrale samenwerking en informatie uitwisseling met lokale overheden en andere partijen
- 4 Aanpak herhaald slachtofferschap

Ook hier is dan weer van belang dat vooraf goed geanalyseerd wordt wat hete daders, hete plekken, hete tijden, hete slachtoffers en hete producten zijn. Daarbij moet met andere actoren samengewerkt worden (zie punt 3 hierboven). Dit is temeer van belang omdat een uitsluitend dader-gerichte aanpak een achilleshiel heeft: slechts in ongeveer 15% van de bij de politie bekende zaken is er ook een dader bekend en ook al zou men dit percentage weten te verdubbelen dan is nog in het merendeel van de zaken de dader gewoon niet bekend. Ook de veelplegers aanpak – hoe nuttig en werkzaam die ook is - biedt hier geen soelaas, omdat diverse onderzoekers lieten zien dat aandeel veelplegers op ongeveer 10% ligt en jaarlijks verantwoordelijk is voor 20% van de criminaliteit.

De belangrijkste leerervaring van 20 jaar ervaring met brede criminaliteitspreventie in Nederland is dat de aanpak gericht en systematisch moet zijn. Wie vooraf de volgende 6 vragen *niet* kan beantwoorden moet zich heel goed bezinnen op de vraag of er nu echt snel aan de slag gegaan moet worden, of dat men beter de vragen kan proberen te beantwoorden:

- Wat is er aan de hand, wat is het probleem?
- Wie zijn er bij betrokken (stakeholders)?
- Wat willen we bereiken (concreet meetbaar doel)?
- Hoe gaan we dat bereiken (wie doet wat en wanneer gebeurt dat)?
- Tussentijds en achteraf is er dan nog de vraag of er eigenlijk gedaan is wat afgesproken was en of dit het voorspelde effect heeft gehad?

Bij 'tegenhouden breed' verschijnen naast de dader ook de situatie en het slachtoffer in beeld. In brede zin lijkt 'tegenhouden' op criminaliteitspreventie/reductie zoals dat in Nederland in de jaren 80 werd ontwikkeld waarbij probleemgericht werken, samenwerking en eigen verantwoordelijkheid de trefwoorden zijn. Hierover bestaat veel ervaringskennis en daarvan kan goed gebruik gemaakt worden (zie o.a. De Waard 2004, RMO 2004, Directie Criminaliteitspreventie 1995, Polder en van Vlaardingen 1992).

Kaders

'Tegenhouden' moet onderdeel worden van het integrale veiligheidsbeleid. Wettelijke kaders zoals die in de UK bestaan in de vorm van bijvoorbeeld de Crime and Disorder act en Police Reform act zouden een eind kunnen maken aan de heersende vrijblijvendheid. Naast wettelijke kaders kan hier overigens ook gedacht worden aan normalisatie/ standaardisering. Naast brede preventie normen zoals die op Europees niveau bestaan, kan men hierbij ook denken aan standaardisering van processen en zaken binnen de politie zoals bijvoorbeeld de National Crime Recording Standards (NCRS).

Wetten, normen en standaarden hebben daarbij het voordeel dat scherpere politieke keuzes noodzakelijk worden over verantwoordelijkheden en kosten: wie doet wat en hoeveel mag dat kosten. Daarbij zal snel duidelijk worden dat totale veiligheid niet bestaat. Het gaat om 'crime reduction': het in relatieve of absolute zin verlagen van de kans dat er strafbare feiten plaatsvinden en het beperken van de materiele en immateriële schade die uit strafbare feiten kan voortvloeien. Van belang is dus de kosten-baten afweging⁶⁹ die bij de externe veiligheid (brand en rampen) bekend staat als 'risico management'. Daarbij gebruikt men een simpele formule die uit twee onderdelen bestaat:

- De ernst van een voorval dat zich voordoet of kan voordoen.
- De kans dat dit voorval zich voordoet

De kans op een moord is klein, maar de gevolgen zijn ernstig, terwijl de kans op een fietsendiefstal groot is, maar de gevolgen te overzien zijn. Kans x Ernst = Risico. Tot nu toe wordt in het veiligheidsbeleid vooral gekeken naar de ernst van feiten en dat is vanuit de strafrecht en vanuit een breed rechtsgevoel (verging) een normale zaak: op een moord investeer je meer dan op een fietsendiefstal.

Aandachtspunten:

Een ander aandachtspunt is dat agressieve tactieken van de politie om de criminaliteit te verminderen er voor kunnen zorgen dat burgers vervreemd raken van de politie terwijl de politie deze burgers later weer nodig heeft als partner. In het slechtste geval kunnen ze zelfs leiden tot opstanden en andere vormen van onrust. Het stelselmatig verstoren van criminele activiteiten, gerichte acties op hot spots, veelplegers / veelveroorzakers kunnen bij personen en groepen gevoelens van frustratie oproepen en daarmee leiden tot agressie en vervreemding.

Omdat in 'tegenhouden' een sterk controle-element zit, zal deze aanpak soms gevoelig liggen uit een oogpunt van privacy en rechtsbescherming. Er kunnen gemakkelijk conflicten ontstaan tussen twee veiligheidsbelangen, die even legitiem zijn; de integriteit van de privé-sfeer en die van de samenleving als geheel. Het gevaar van een sluipende verdere inperking van de privé-sfeer is bij toenemende controles zeker niet denkbeeldig. Waar dit belangen conflict zich voordoet moet de overheid bij de besluitvorming de keuzesituatie steeds expliciet maken: kiezen we hier voor maatschappelijke veiligheid of voor privacy dan wel rechtsbescherming? Daarbij stelt zich steeds weer de vraag 'hoe ver mag je gaan?' bij het dienen van veiligheidsdoelen.

De weg waarlangs

Tegenhouden heeft alleen kans van slagen als cultuur van 'boeven vangen' wordt doorbroken. Het lastige is echter dat de opleidingen op dit adagium zijn gericht, dat het imago van boeven vanger wordt gekoesterd en dat de buitenwereld (en het OM) het van de politie eist. Tegenhouden komt dan ook nimmer tot wasdom als hier niet duidelijke keuzes gemaakt worden; keuzes waarin ook het OM zich kan vinden.

Noot 69 Zie hiervoor ook het recent in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden van Cost-Benefit Analysis in Crime Prevention (Van Soomeren en Wever, 2004)

Bijlagen

Bijlage 1 Namen deelnemers begeleidingscommissie

Dhr. F. Vlek

Programmabureau Politie en Wetenschap, Apeldoorn
(voorzitter)

Dhr. F. Soeteman

Bond van verzekeraars, Den Haag

Dhr. J. v.d. Doef

Vlissingen

Mr.drs. C. Bangma

NPI, Den Haag

Dhr. R. de Boer

Regiopolitie Twente
Divisie Recherche, Enschede

Mevr. mr. T.S.I. van den Broeck-Oosterhoff

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Den Haag

Projectleider onderzoek

Mevr. A. Beerepoot

DSP-groep

Dhr. P. van Someren

DSP-groep

Bijlage 2 Deelnemers expertmeeting 24-10-2003

Dhr. P. Holla

districtschef Haarlemmermeer, Politie Regio Kennemerland

Dhr J. Pronker

Dienst Centrale Recherche, Politie Amsterdam-Amstelland

Dhr. C. Bangma

NPI, Den Haag

Dhr. T. Smakman

buurtregisseur Overtoomse Veld Zuid
Politiebureau Meer en Vaart, Amsterdam

Dhr. F. Paternotte

Regionaal Projectcoördinator Project 'tegenhouden',
Politie Regio Amsterdam-Amstelland

Dhr de Vries

Chef GPF ZH-Zuid

Dhr. A. Wittebrood

Projectleider/ coördinator Verkeerspolitie Regio Flevoland

Dhr. R. Gooijer,

projectondersteuner Divisie Regionale Recherche
Regio Noord-Holland-Noord

Dhr. J. Smit

Chef Openbare Orde en Veiligheid, Regiokorps Rotterdam-Rijnmond

Prof. dr. J. Naeyé

Vrije Universiteit, Hoogleraar strafrecht, politierecht
Faculteit Rechtsgeleerdheid

Dhr. M. Daniel

Politie Gelderland-Zuid/ Amsterdam-Amstelland, projectmanager veelplegers

Dhr. B. Bouwer

Politie IJsseland, Projectleider Conflict – en Crisesbeheersing

Dhr. Walop

Hoofd Veiligheid, Gemeente Haarlem (thans Gemeente Amersfoort)

Mevr. M. Verwiel

Zaakofficier, Kernteam NON, unit mensensmokkel
Parket Officier van Justitie Zwolle

Mevr. C. Damaisjah

beleidsmedewerker afdeling Politie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties

Dhr. Niemeijer

Chef Vreemdelingendienst

Politie Noord- en Oost Gelderland

Voorzitter

Dhr. P. van Soomeren

DSP-groep

Projectleider onderzoek

Mevr. A. Beerepoot

DSP-groep

Technische ondersteuning expertmeeting

Dhr. A. Kamphuis

Crealogic B.V.

Bijlage 3 **Column Joan de Wijkersloot** (Opportuun februari 2004)

Mr. J.L. de Wijkerslooth, voorzitter van het College van procureurs-generaal

Het Tijdperk van het Tegenhouden

Ontmantelen, Kaalplukken, De Korte Klap, Smart Policing. De strafrechtelijke handhaving kent zo zijn toverwoorden en op het moment lijken we in het tijdperk van het Tegenhouden te leven. Als ik het woord 'tegenhouden' hoor, moet ik denken aan een uitzending van Van Kooten en De Bie. In dat programma werd de Regelneef geïntroduceerd. Deze voorloper van Cor van der Laak behoort tot het soort mensen dat een boze brief naar de fabriek schrijft als er te weinig paperclips in het doosje zitten. In één van de scènes zien we de Regelneef op het strand. Met een stok trekt hij een streep in het zand en meldt de golven dat ze niet over de streep mogen. Helaas voor de Regelneef wenst de zee zich niet tegen te laten houden. Terwijl het water hem letterlijk over de schoenen loopt, probeert de rood aangelopen Regelneef tevergeefs de zee tot de orde te roepen.

Het is niet eenvoudig om het Tegenhouden naar waarde te schatten omdat onder die noemer twee nogal verschillende concepten lijken te vallen. Als ik het goed begrijp, betekent Tegenhouden allereerst slim strafvorderlijk optreden. Wij zijn allang afgestapt van de gedachte dat elke interventie tot strafvervolging moet leiden. Het doel is nu om een maximaal rendement te behalen met de middelen die wij tot onze beschikking hebben. Een bekend voorbeeld is de aanpak van cocaïnesmokkelaars op Schiphol. Na enige trial and error zijn we uitgekomen op een stofgerichte aanpak waarbij geen vervolging plaatsvindt van de mensen die relatief beperkte hoeveelheden het land in brengen. Op die manier wordt enerzijds de criminele organisaties hun handelswaar ontnomen, maar wordt anderzijds voorkomen dat de strafrechtsketen volledig door de drugskoeriers verstopt raakt. Als met Tegenhouden wordt bedoeld dat handhaving bedeneerde keuzes vergt, is het een verstandig doch weinig revolutionair concept.

Met de andere betekenis van Tegenhouden heb ik meer moeite. Tegenhouden lijkt ook te betekenen dat de strafrechtelijke taak van de politie uit preventie zou moeten bestaan. De politie heeft ontegenzeggelijk een rol op het gebied van preventie. De politie kan bijvoorbeeld signaleren dat het bedrijfsleven, overheidsinstellingen of burgers criminaliteit onnodig veel ruimte geven. Om een klein voorbeeld te geven: de politie kan bij de verkopers van mobiele telefoons aanklaarten dat die dingen onvoldoende beveiligd zijn. Het is vast niet ingewikkeld om mobiele telefoons na een aantal minuten in een blokkeerstand te laten springen, waarbij iemand nog wel gebeld kan worden, maar een pincode moet intoetsen om zelf te kunnen bellen. Het gevolg van zo'n eenvoudige technische voorziening is dat het voor potentiële dieven minder interessant wordt om een telefoon te stelen.

Wanneer de politie en het OM op basis van hun ervaringen bij de strafrechtelijke handhaving suggesties hebben hoe andere partijen bepaalde vormen van criminaliteit kunnen verminderen, moeten ze die vooral uit-

dragen. Bij die signalerende en adviserende rol moet het echter ook blijven. Het is niet de verantwoordelijkheid van de politie om te zorgen dat andere organisatie op hun terrein liggende preventieve maatregelen treffen. Helaas bespeur ik de tendens om dat wel te willen doen. Bovendien - en dat is verontrustender - hoort daar dan ook de wens bij om de extra inspanningen op dat preventieve gebied ten koste te laten gaan van de opsporing. Opsporing is duur en ineffectief wordt dan gezegd. Misschien wel, maar op een bepaald moment wordt opsporing onontkoombaar. Hoe goed de verdediging ook moge zijn, als een club een doelpunt tegen krijgt, zal er toch aangevallen moeten worden. Preventieadvies kan door allerlei organisaties gegeven worden, maar er is maar één loket voor de opsporing en dat is de politie. Een slachtoffer heeft geen boodschap aan de voordelen van het tegenhouden; het slachtoffer wil dat de dader gepakt wordt. Juist op dat vlak hebben politie en OM onaanvaardbaar veel laten liggen.

Net als bij de vorige toverwoorden in de strafrechtelijke handhaving, ligt ook bij het Tegenhouden het gevaar op de loer dat het als zaligmakend wordt beschouwd.

Het is de vraag of het strafrecht zit te wachten op een nieuwe handhavingsfilosofie. Het lijkt me een beter idee wanneer we eens flexibel en doordacht van de bestaande filosofieën gebruik zouden gaan maken.

Bijlage 4 Twee praktijkvoorbeelden

Politiekorps Amsterdam-Amstelland

In de nieuwjaarstoespraak 2001 van de korpschef J. Kuiper kwam het begrip 'tegenhouden' voor het eerst voorbij, zij het nog wat in de zijlijn. *"Ik ben van mening dat 'tegenhouden', voorkomen, belangrijker is dan oplossen"*, staat daar een paar alinea's later gevolgd door een stukje over het belang van preventie (let wel preventie en dus geen 'tegenhouden'). Voor zover wij hebben kunnen nagaan ligt hier de eerste openbare introductie van het begrip en dit is dus eerder dan in het visiedocument (al was dat wel de landelijke introductie).

In latere officiële documenten van het korps zoals jaarverslag(en) en jaarplan(nen) komen we 'tegenhouden' vaker tegen. Zo staat in het Jaarverslag van 2001 aangegeven dat de gemeenten in de regio kiezen voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid met als doelstelling 'tegenhouden'. Ook de burgemeester van Amsterdam geeft in verschillende toespraken aan het toe te juichen dat onder de noemer 'tegenhouden' wordt gewerkt aan een nieuwe operationele strategie⁷⁰. Opvallend daarbij is overigens dat 'tegenhouden' wordt gezien als een keuze voor preventie. En volgens de burgemeester betekent dit tevens een keuze voor de rol van bruggenbouwer; naar andere vakgebieden buiten veiligheid zoals onderwijs, zorg etc, maar ook naar stadsdelen, maatschappelijke instellingen etc. Tussen de politie en de gemeente wordt ook samengewerkt op het gebied van 'tegenhouden'. Een voorbeeld hiervan is het Van Traa-team van de gemeente dat als doel heeft het openbaar bestuur weerbaar te maken tegen georganiseerde criminaliteit. Als punt van zorg noemen de samenwerkende partijen daarbij de versnipperde informatie.

'Tegenhouden' wordt binnen het korps gezien als een nieuwe denk- en werkwijze. Wat niet kan worden tegengehouden moet worden opgespoord. Steeds weer moet een keuze worden gemaakt welke aanpak in een bepaalde situatie de voorkeur verdient, het antwoord volgt uit de mate waarin door een bepaalde aanpak criminaliteit kan worden tegengehouden.

Hoe wordt nu concreet in de praktijk besloten tot een 'tegenhoudtraject'?. Dat initiatief kan zowel boven als onder in de organisatie worden genomen. Op wekelijkse basis komen de chefs van de informatieve diensten bij elkaar. Zij spreken kwantitatieve en kwalitatieve gegevens door met name op een aantal prioritaire delicten als straatroof, zakkenrollerij, woninginbraak, overvallen, vuurwapens, voertuigcriminaliteit. Vanuit dit operationeel overleg worden concrete voorstellen gedaan aan de korpsleiding en lijnchefs. Meer van onderaf is het bijvoorbeeld de buurtregisseur die constateert dat hij/zij een probleem heeft waar hij geen oplossing voor heeft.

Noot 70 o.a. toespraak Burgemeester J.M. Cohen op de Werkconferentie Agressie en Geweld op 11 mei 2001, Amsterdam

Samen met de regionaal projectcoördinator 'tegenhouden' wordt dan gekeken naar mogelijke (nieuwe) oplossingen. Degenen die vanuit de lijn het 'tegenhoud' project trekt is ook verantwoordelijk voor het leggen van contacten met de partners.

Voor de diender op straat is een training ontwikkeld die inmiddels door 1500 politiemensen binnen het korps is gevolgd. De meeste dienders geven na het volgen van de training aan dat het volgens hen niets nieuws is. Ook de regionaal projectcoördinator is van mening dat 'tegenhouden' gewoon je werk is'....alleen wel met een nieuwe pet of bril op. 'Tegenhouden' moet dan ook een cultuuromslag bewerkstelligen, een proces waar het korps nog midden in zit.

Een ander uitvloeisel van de tegenhoud strategie is het ontstaan van de functie van daderregisseur. 'De daderregisseur beoogt het zelfstandig, binnen wettelijke normen, doen stoppen van het overlastgevend en crimineel gedrag van recidivisten.' 'Een daderregisseur dient alle legale middelen in de strijd te werpen om dit doel te bereiken', aldus vermeldt in een praktijkvoorbeeldenboek van het korps. Deze functie is nog verder in ontwikkeling.

De Amsterdamse tegenhoud voorbeelden zijn in een tweetal praktijkvoorbeeldenboeken verzameld. De praktijkvoorbeelden zijn in het boek niet gelabeld of geclusterd.

Een voorbeeld van het gebruik maken van een breed scala aan bevoegdheden en instrumenten is het sluiten van een drugspand op basis van de brandveiligheid of het oppakken van illegale criminele vreemdelingen op basis van de vreemdelingenwet. Bij 'tegenhouden' wordt meer aandacht besteed aan preventief samenwerken met de ketenpartners: strafrechtelijke opvang verslaafden; heropvoeding jongeren; onaantrekkelijk maken producten.

Tot slot dringt de vraag zich op hoe het effect van 'tegenhouden' gemeten moet gaan worden. Ook bij het korps Amsterdam Amstelland onderkennen ze dat belang en geven ze aan dat er sprake zal moeten zijn van een aantal objectieve en subjectieve resultaten. Bij objectieve resultaten kan gedacht worden aan: toename van de aangiftebereidheid, groei van het aantal arrestanten, bij subjectieve resultaten gaat het over factoren als toename zichtbaarheid politie en tevredenheid over politieoptreden. Op dit moment zijn er echter nog geen heldere prestatie eisen en evaluatie criteria.

Gemeentelijk actieprogramma: Rotterdam zet door

"Bij ongewijzigd beleid krijgt de gemeente Rotterdam de komende jaren te maken met een steeds groter wordende groep van kansarme inwoners." Dat staat vermeld in het actieprogramma *Rotterdam zet door* en blijkt onder andere uit de 'Prognose bevolkingsgroepen 2017' van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek van de gemeente Rotterdam (COS, juli 2003). Het College van de gemeente Rotterdam heeft zich beraden over de gevolgen op langere termijn en heeft als kern van het probleem vastgesteld:

"Het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die zich het kunnen veroorloven elders te gaan wonen. Samen met de overlast, illegaliteit en criminaliteit is dat voor ons de kern van het probleem."

Om deze trend te kunnen keren kwam het College eind 2003 met het actieprogramma *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans*. Met dit programma wil het College de koers van het collegeprogramma 2002-2006 naar nieuw elan in Rotterdam vasthouden en versterken. Hier noemen we enkele elementen uit het programma die passen binnen de strategie van 'tegenhouden':

- Bij de aanpak van de problemen wordt gekozen voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij onderscheid moet worden gemaakt naar tijd, plaats en omstandigheden. Voor de zogenaamde "probleemwijken" zal de aanpak gebaseerd moeten zijn op een drie fasen aanpak, te weten:
 - stabilisering;
 - beheersing;
 - verbetering.
- Voor andere delen in de stad wordt gekozen voor een grote inzet op inburgering en integratie en voor een meer pro-actieve benadering. Bij de pro-actieve benadering kan een fysieke conditiemeting, naast signalen van de bewoners of mensen die in de wijk werken, een goed instrument zijn om in een vroeg stadium te signaleren dat een buurt of wijk in de problemen dreigt te komen. Een dergelijk systeem zou onderdeel moeten worden van een pro-actieve monitoring van de stad. In algemene zin wil het College zich nader oriënteren op de mogelijkheden en beperkingen van pro-actieve sturing door middel van integrale scenarioanalyses.
- Het College wil samen met partners op het terrein van huisvesting een aangescherpt vestigingsbeleid voeren gericht op het vasthouden en aantrekken van de gewenste bewoners in bedreigde wijken en een betere beheersing van de kansarmen in de stad, regio en Nederland, bijv. aanpak illegale bewoning en asociale huurders en huisbazen.
- Het College wil samen met het Rijk zorgen voor een volwassen immigratiebeleid, dat strengere eisen aan nieuwkomers koppelt aan meer mogelijkheden voor integratie voor degenen die mogen blijven. Het College wil het Rijk ook aanspreken op de verantwoordelijkheid die zij hieromtrent heeft.
- Het actieprogramma bevat een breed pakket aan maatregelen die in samenhang en over een langere termijn zullen worden ingezet.
- Subsidieverstrekking afhankelijk maken van prestaties en resultaatverplichtingen.

Centrale kenmerken van de aanpak zijn: pro-actief, gericht en samen.

Bijlage 5 Literatuur

Barlingen, M. van, R. van Overbeeke, H. Tulner, G. Müller en P. van Amersfoort, E. van Dijk (1998): *Herhaald slachtofferschap woninginbraak Enschede, Maastricht, Groningen*. Ministerie van Justitie, Den Haag, november 1998

Bernstein, P.L.(1996): *Against the Gods (the remarkable story of risk)* John Wiley & Sons Inc, New York, 1996

Bodelier, R. (2004): Bureautijgers vangen boeven, in de *Volkscrant*, 31 januari 2004.

Braga, A.A. (2003): *Systematic Review of the Effects of Hot Spots Policing on Crime*, Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard University, 2003.

Boerman, F., W. van Tilburg en M. Grapendaal (2003): *Landelijke criminaliteitskaart 2000-2001: aangifte- en verdachtenanalyse op basis van HKS gegevens*. Zoetermeer. Korps landelijke Politiediensten, 2003.

Boutellier, H. (2002): *De veiligheidsutopie*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Cohen, L.E and M. Felson (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, vol. 44, 1979, pp. 588-608.

College van procureurs-generaal. *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010*. 's-Gravenhage 2004

Commissie kleine criminaliteit (1984). *Interimrapport* Commissie kleine criminaliteit. Den Haag, Staatsuitgeverij.

Commissie kleine criminaliteit (1986). *Eindrapport* Commissie kleine criminaliteit. Den Haag, Staatsuitgeverij.

Cornish, D.B. & Clarke, R.V., *Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Worthley's critique of situational crime prevention*, in M. Smith & D.B. Cornish (eds), *Theory for Situational Crime Prevention*, Crime Prevention Studies, vol.16, Criminal Justice Press, Monsey, New York. 2003

dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit, een eerste proeve, 2004*

Dijk, J.J.M. van, *Mores leren, Den Haag*, 1989.

Dijk, J.J.M. van en J. de Waard, *A two-dimensional typology of crime prevention projects: with a bibliography*, in *Criminal Justice Abstracts*, vol.23, no.3, pp. 483-503, 1991.

Directie Criminaliteitspreventie Ministerie van Justitie(1995): *Basisboek Criminaliteitspreventie* twee banden, diverse hoofdstukken en vele auteurs; verschillende publicatiedata per hoofdstuk).

Erpecum, I, *Misdaad in de Europese Unie*, in Tijdschrift voor samenleving en criminaliteitspreventie (SEC), 2002/5.

Gemeente Rotterdam, *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans*, Rotterdam, 2003.

Goldstein, H. , *Improving policing: A Problem-Oriented Approach*, in Crime & Delinquency, april 1979.

Grapendaal, M. en W. van Tilburg (2002): Veelplegers in Nederland. In: Tijdschrift voor criminologie (44) p. 214-230.

Hakkert, A, *Effecten van preventie in Amerika*, in Tijdschrift voor samenleving en criminaliteitspreventie (SEC), 1997/6.

Hacking, I (1975): *The Emergence of Probability: A Philosophical Study of Early Ideas about Probability, Induction and Statistical Inference*. London, Cambridge University Press

Hesseling, R.B.P. (1994). Displacement: A review of the empirical literature. *Crime Prevention Studies*, vol. 3, pp. 197-230.

ICVS (International Crime Victim Survey). Zie Van Kesteren e.a.

Jordan, P. (1998). Effective policing strategies for reducing crime. In: Goldblatt, P. & Lewis, C. (Eds.) *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office, Research and Statistics Directorate, pp. 63-82
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>

Kesteren, John van, e.a. (2001): *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. 's-Gravenhage, WODC, 2001

Marvell, T. B. en C.E. Moody (1996): *Specific problems, police levels and crime rates*, *Criminology*, 34, 609-34.

Midterm review Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', Den Haag, november 2004

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991): *Woninginbraak, motieven en werkwijzen vanuit daderperspectief*. Directie Criminaliteitspreventie, 's-Gravenhage, december 1991.

Overbeeke, R. Van, H. Tulner. M. van Barlingen, G. Müller en P. van Amersfoort (1998): *Herhaald slachtofferschap woninginbraak in Maas-tricht*. (idem herhaald slachtofferschap Groningen en Enschede) DSP-groep/Ministerie van Justitie, Den Haag, november 1998

NSCR (2004): *De stad en sociale onveiligheid*. NSCR, Leiden, januari 2004

Korthals Altes H.J., A. van Hoek, M. Horde, R. Molenaar en P.F. van Soomeren (1989): *Eindrapportage Modus Operandi-onderzoek Woninginbraken Deel A: Onderzoekresultaten*. Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, Den Haag, maart 1989

Korthals Altes, H.J. en P.F. van Soomeren (1989): *Eindrapportage Modus Operandi-onderzoek Woninginbraken Deel B: Handleidingen*. Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, Den Haag, april 1989.

Gilling, D.: Policing, Prevention and partnerships. In: Leishman e.d. 1996.

Leishman, F., B. Loveday en S.P. Savage (1996): *Core Issues in Policing*. Longman, London 1996.

Lipsky, M. (1980): *Street level bureaucracy (dilemmas of the Individual in Public Services)*. Russell Sage Foundation, New York 1980.

Loveday, B. Crime at the core? In: Leishman e.a. 1996.

Nieuwbeerta, P en J. van Kesteren, *Slachtoffers van criminaliteit in Nederland*, in: Tijdschrift voor Criminologie, 2001/2.

Paternotte, F.: Tegenhouden doe je zó, in: *SEC*, oktober 2004 nr. 5, pag. 22-24.

Polder, W. en F.J.C. van Vlaardingen, *Preventiestrategieën in de praktijk: een meta evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*, Arnhem, 1992.

Police Reform, Performance Delivery Unit, *Policing: Building Safer Communities Together*, London, 2003.

Projectgroep Opsporing (Raad van Hoofdcommissarissen), *Visiedocument 'Misdaad laat zich 'tegenhouden''; Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*, Amsterdam, 2001.

Projectgroep Opsporing-2 (Raad van Hoofdcommissarissen), *'Tegenhouden' Troef; Een nadere verkenning van 'tegenhouden' als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*, 2003.

Poot, C.J., R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen en E.R. Muller (2004): *Recherche portret (over dilemma's in de opsporing)*, Kluwer, Alphen aan de Rijn 2004

Raad van Hoofdcommissarissen. *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit. Den Haag 2004*

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Jaarplan 2002 t/m 2004*.

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Jaaroverzicht 2001 en 2002*.

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Praktijkvoorbeelden 'tegenhouden'*, mei 2003.

RMO (2004): Karin Wittebrood en Matthijs van Beem (SCP): Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. Den Haag, augustus 2004.

SCP 92003). Sociaal Cultureel Planbureau: Sociale staat van Nederland 2003 (hoofdstuk 9: criminaliteit)

Sherman, L.W. et al, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, US Department of Justice: Washington, 1997.

Sherman, L.W., D. P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie, *Evidence-Based Crime Prevention*, London, 2002.

Soomeren, P. van (2004): Europese preventienorm. Houvast voor meer veiligheid. In SEC, april 2004, 18^{de} jaargang, nr 2.

Soomeren, P. van en J. Wever (2004): *Cost-Benefit Analysis in Crime Prevention*. DSP-groep in opdracht van de Europese Commissie (EUCPN), november 2004.

TK (1984/1985). *Samenleving en criminaliteit*, 18 995, nrs. 1-2.

Nuttall, C (dir) & P. Goldblatt en C. Lewis, *Reducing offending; an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behavior*, London Home Office, Home Office Research Study 187.

Visiedocument, 2001: Projectgroep Opsporing (Raad van Hoofdcommissarissen), *Visiedocument 'Misdaad laat zich 'tegenhouden''*; *Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*, Amsterdam, 2001.

VM (1981). Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven. Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven. Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, Den Haag.

Waard, J. de (2004): *Innovatieagenda criminaliteitspreventie: een verkenning naar een effectief criminaliteitspreventief beleid na 2006*. Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, juni 2004

Willemse, H. M. en J. de Waard (1992): *Criminaliteitsanalyse en preventie*, in Justitiële Verkenningen, vol. 18, no.2, pp. 50-72, 1992.

Wijkerslooth, J. de (2004): Column in Opportuun februari 2004 OM