

Effectieve criminaliteitsbeheersing



Effectieve criminaliteitsbeheersing

Gerard Snel
Simone van der Zee

DERDE, HERZIENE DRUK

REED BUSINESS EDUCATION, AMSTERDAM

Eerste druk, Elsevier Overheid 2004

Tweede, herziene druk, Reed Business Information, Den Haag 2005

Derde, herziene druk, Reed Business Education, Amsterdam 2014

Omslagontwerp: MDS, Manipal

Omslagfoto: ANP

© Reed Business, Amsterdam 2014

Reed Business Education is onderdeel van Reed Business bv, Postbus 152, 1000 AD Amsterdam.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Waar dit mogelijk was, is aan auteursrechtelijke verplichtingen voldaan. Wij verzoeken eenieder die meent aanspraken te kunnen ontlenen aan in dit boek opgenomen teksten en afbeeldingen, zich in verbinding te stellen met de uitgever.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

ISBN 978 90 352 4730 7

NUR 600, 824

Voorwoord

Het is mij een eer en genoegen om ook bij de derde druk van dit boek een voorwoord te mogen schrijven. Als voormalig korpschef van de regiopolitie Gooi en Vechtstreek en de regiopolitie Friesland en vanuit mijn huidige rol als volksvertegenwoordiger weet ik wat criminaliteit teweeg kan brengen. Het belang van effectieve bestrijding van criminaliteit is groot, zowel op het persoonlijke vlak – zij die slachtoffer worden – als op het bestuurlijke vlak – de politie als partner in de veiligheidsketen en de overheid die maatregelen wenst. Bijna dagelijks worden we geconfronteerd met vraagstukken op dit terrein die maatschappelijke onrust veroorzaken, en dan heb ik het nog niet eens over de onaanvaardbaar hoge kosten die criminaliteit en de bestrijding ervan met zich meebrengen. Het is weliswaar bemoedigend dat de objectieve veiligheid in Nederland stijgt, maar op deelterreinen is er nog altijd sprake van onaanvaardbaar hoge criminaliteitscijfers. Het is dan ook goed dat in het opleidingspalet van de Politieacademie plaats is ingeruimd voor vraagstukken die te maken hebben met de beheersing dan wel de bestrijding van criminaliteit. De op dit gebied ontwikkelde kennis is onontbeerlijk voor het effectief uitvoeren van de politietaak. Om deze kennis niet te laten verdampen hebben de auteurs het initiatief genomen voor de ontwikkeling van een boekje over dit onderwerp dat kan worden ingezet voor de verbetering van de effectiviteit van opsporing en handhaving.

Onze veiligheidsproblemen kunnen we nooit los zien van de maatschappelijke context. De lokale problematiek is immers vaak zeer divers. Het is daarom van belang goed inzicht te hebben in de precieze aard van deze problematiek. Een gedegen criminaliteitsbeeldanalyse is hiervoor vereist. Op basis van het daarmee verworven inzicht kunnen betere afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheden en taken van de diverse partners

in de veiligheidsketen. Inmiddels is iedereen het erover eens dat veiligheid niet alleen een taak is van de politie. Samenwerkingsverbanden op velerlei terrein werpen hun vruchten af. Publiek-private samenwerking bij de aanpak van veiligheidsproblemen is dringend noodzakelijk en burgers moeten worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. Het is niet meer van deze tijd dat de complete zorg voor veiligheid kan worden afgewenteld op de overheid. Dat de politie daarbinnen evengoed een belangrijke rol speelt mag duidelijk zijn. De aan haar opgelegde wettelijke taak tot het handhaven van de rechtsorde sluit echter geenszins uit dat ook andere partners daarin hun verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen.

In de brede maatschappelijke discussie over veiligheid staat de verbetering van de effectiviteit van het politieoptreden al langere tijd centraal. De inhoud van dit boekje geeft beleidsmakers binnen de politie een instrument in handen waarmee zij zowel de basispolitiezorg als de opsporing in hun eigen werkomgeving effectief kunnen ondersteunen. Dit instrument kan leidinggevenden en politiekundige adviseurs op alle niveaus ondersteunen bij het maken van afwegingen voor de criminaliteitsbeheersing, waardoor de effectiviteit van het politieoptreden wordt vergroot. Ook voor de partners in de veiligheidsketen is het boekje een bruikbaar instrument.

Wanneer de politie in staat is om criminaliteitsproblemen te voorkomen door een verbinding te leggen tussen beleid en uitvoering aan de ene kant en opsporing, preventie en gebiedsgebonden politiezorg aan de andere kant, zal haar effectiviteit toenemen.

Het instrument dat in dit boekje wordt aangereikt kan een waardevolle bijdrage leveren aan de proactieve beheersing van de criminaliteit. Ik raad dan ook alle beleidsmakers aan hiervan goed gebruik te maken.

Magda Bernds-Jansen
Lid Tweede Kamer (D66)
Voormalig korpsschef Politie Gooi en Vechtstreek en Friesland

Verantwoording

Het criminaliteitsbeheersingsmodel dat centraal staat in dit boek is ontwikkeld door Michiel Jansen en Ben van Mierlo in de tijd dat zij als docent aan de Nederlandse Politieacademie waren verbonden. Vanaf deze plaats willen we hen dan ook van harte bedanken voor het verrichten van het essentiële voorwerk voor dit boek. Het model is jarenlang onderdeel geweest van de leergang tactisch management en de leergang leidinggeven op operationeel niveau van de Nederlandse Politieacademie. In de praktijk bleek dat het model goed werkt. Studenten kwamen terug met enthousiaste verhalen. Toen het politieonderwijs vernieuwd werd, dreigde de kennis omtrent het model echter te verwateren. Daarom besloten wij er een boek aan te wijden om het vast te leggen voor latere generaties studenten.

Het model is gebaseerd op een aantal criminologische noties. De groep die wij met dit boek willen bereiken bestaat echter niet uit criminologen, maar uit politiemensen die in hun dagelijks werk te maken hebben met de praktische kanten van de bestrijding van criminaliteit. Om die reden hebben we ervoor gekozen wetenschappelijke verwijzingen zo veel mogelijk achterwege te laten. Achter in het boek is voor de liefhebber wel een uitgebreide literatuurlijst opgenomen. De uitspraken die we doen zijn gebaseerd op de boeken en artikelen uit de literatuurlijst en op ervaringen uit de politiepraktijk.

Een boek over een zo breed onderwerp als criminaliteitsbeheersing kan nooit volledig zijn. Mocht u als lezer onderwerpen missen: we houden ons aanbevelen voor suggesties en verbeteringen. We hebben met veel plezier gewerkt aan de totstandkoming van dit boek en hopen dat u plezier beleeft aan het lezen ervan. Tevens hopen we dat het een kleine bijdrage kan leveren aan het daadwerkelijk 'beheersen' van criminaliteit.

BIJ DE TWEEDE DRUK

We zijn dank verschuldigd aan dr. Janine Janssen en dr. Frank Hoogewoning voor hun bereidwilligheid om een inhoudelijke bijdrage aan dit boek te leveren. Naar onze overtuiging is het boek mede daardoor completer geworden.

Mei 2005

BIJ DE DERDE DRUK

Wij zijn opnieuw dank verschuldigd aan dr. Janine Janssen voor haar bereidheid om haar bijdragen te actualiseren. Haar bijdrage over veelplegers uit de vorige druk hebben we nu verwerkt in het laatste hoofdstuk onder de kop 'Wat werkt wel'. Het hoofdstuk 'Tegenhouden', dat in de vorige druk door dr. Frank Hoogewoning is aangeleverd, is nu verwerkt in het hoofdstuk 'Criminaliteitsbeheersing in historisch perspectief'. Het hoofdstuk over de algemene criminologische theorieën hebben we weggelaten en we hebben meer aandacht besteed aan de theorieën waarop het model is gebaseerd. Het criminaliteitsbeheersingsmodel is mede hierdoor meer centraal komen te staan. In deze druk hebben we meer bronverwijzingen gebruikt dan in de voorgaande edities, maar nog steeds zijn we daarin selectief. Voor theoretische criminologische verdieping verwijzen we graag naar boeken als *Actuele criminologie* van Van Dijk, Sagel-Grande & Toornvliet (2009) en *Tegen de regels* van Lissenberg, Van Ruller & Van Swaaningen (2001).

Ook willen we graag drs. Michiel Holtackers en mr. Bram Teerds bedanken, die op ons verzoek de tweede druk nauwkeurig doornamen en ons van constructieve suggesties voorzagen voor deze druk. Onze waardering en dank gaan tevens uit naar Monique Scholten van Reed Business Education voor haar oneindige geduld en haar bereidheid ons ondanks de oceaan die ons tegenwoordig scheidt toch bij elkaar te brengen en in de gelegenheid te stellen eindelijk aan die derde druk te gaan werken.

Raalte/Willemstad, mei 2014

Gerard Snel
Simone van der Zee

Inhoud

Voorwoord 5

Verantwoording 7

1 Inleiding 11

2 Criminaliteitsbeheersing in historisch perspectief 15

- 2.1 Politie in verandering 17
- 2.2 Samenleving en criminaliteit 18
- 2.3 Inzake opsporing & Criminaliteitsbeheersing 20
- 2.4 Misdaad laat zich tegenhouden 22
- 2.5 Naar een veilige samenleving 25
- 2.6 Strategie aanpak criminaliteit 2015 29

3 Cijfers in de schaduw van de werkelijkheid 31

- 3.1 Enkele vragen over de betekenis van cijfers in de politiewereld 32
- 3.2 Politiecijfers in het algemeen 33
- 3.3 Het uitdrukken van politiestatistiek in cijfers 36
- 3.4 Het ophelderingspercentage als graadmeter voor politiestatistiek 38
- 3.5 Slot 40

4 Effectiviteit en efficiency 41

- 4.1 Effectiviteit van preventieprojecten 44

5 Het beïnvloedingsmodel 49

- 5.1 Beïnvloedingsvelden 49
- 5.2 Theoretisch kader van het beïnvloedingsmodel 50

- 5.3 De dader 56
- 5.4 Het object 57
- 5.5 De omgeving 58
- 5.6 Het doelwit 59
- 5.7 Het slachtoffer 61

6 Criminaliteitsbeheersing en bedrijfsvoering 65

- 6.1 Efficiency 65
- 6.2 Effectiviteit 71
- 6.3 Effectiviteit vaststellen 78

7 Het zesstappenmodel 83

8 Dader 91

- 8.1 Verplaatsing 91
- 8.2 Dadermobiliteit 96

9 Object en omgeving 101

- 9.1 De gelegenheid 102
- 9.2 De keuzecriteria 106

10 Doelwit 111

- 10.1 Heling 113

11 Slachtoffer 117

12 Werken met effectiviteitscriteria 123

- 12.1 Analyse van de kenmerken van het probleem 125
- 12.2 Maatregelen 127

13 De toekomst en innovatie 135

- 13.1 Wat werkt niet? 138
- 13.2 Wat werkt wel? 141
- 13.3 Afsluitend 146

Literatuur 149

1 Inleiding

In Nederland worden naar schatting jaarlijks zo'n acht miljoen misdrijven gepleegd, waarvan er iets meer dan een miljoen ter kennis van de politie komen. Het gaat bij die acht miljoen alleen nog maar over misdrijven waarvan burgers of het bedrijfsleven slachtoffer zijn geworden, zoals vernielingen, fietsendiefstallen, inbraken, overvallen, moord en doodslag. Daarnaast is er een scala aan meer ongrijpbare misdrijven waarbij geen directe slachtoffers zijn betrokken of waarbij onduidelijk is wie het slachtoffer is. Hierbij kan worden gedacht aan allerlei vormen van georganiseerde criminaliteit, waaronder drugs- en wapenhandel, milieucriminaliteit en misdrijven gepleegd door bedrijven.

De cijfers zijn indrukwekkend, maar het goede nieuws is dat de geregistreerde criminaliteit al jaren daalt en het dus objectief gezien veiliger wordt. Deze trend treedt overigens wereldwijd op en er is geen duidelijke verklaring voor, dus de vraag of en wanneer hij zal eindigen kan niet worden beantwoord.¹ Dat neemt niet weg dat er nog steeds een omvangrijk criminaliteitsprobleem is waaraan veel aandacht moet worden besteed. Daarbij moet wel worden aangetekend dat criminaliteit deels een gegeven is en dat we haar waarschijnlijk nooit volledig kunnen uitbannen, maar er is uiteraard wel een grens aan wat acceptabel is. De overheid heeft een belangrijke taak bij het bewaken van deze grens.

Met dit boek willen we een bijdrage leveren aan die grensbewaking. We presenteren in de komende hoofdstukken een model waarmee criminaliteitsvormen zoals woninginbraak en straatroof kunnen worden bestreden en teruggebracht tot een acceptabele omvang. We richten ons voor een belangrijk deel op het werk van de politie, maar zijn ons zeer bewust van het

¹ Zie voor een interessant achtergrondartikel: 'Falling crime. Where have all the burglars gone?' *The Economist* of www.economist.com/node/21582041/print.

feit dat veiligheid geen unieke politieverantwoordelijkheid is, sterker nog: veiligheid en daarmee dus ook de bestrijding van criminaliteit zijn een verantwoordelijkheid van de overheid op alle niveaus. Ook van burgers mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het gemeenschappelijke goed 'veiligheid'. Maar alhoewel de cijfers anders doen vermoeden, is criminaliteit voor veel burgers gelukkig nog altijd een ver-van-hun-bedshow. Dat maakt dat zij de noodzaak tot het nemen van maatregelen niet ervaren. Politiemensen zien die noodzaak wel, en zij hebben het overzicht, de kennis en de mogelijkheden om het criminaliteitsniveau te beïnvloeden. Dagelijks bedenken politiemensen nieuwe projecten om criminaliteitsproblemen aan te pakken. Veel van die projecten verlopen succesvol, sommige mislukken. Of een project kans van slagen heeft is afhankelijk van tal van factoren. Een van de belangrijkste daarvan is de kennis van de politiefunctionaris die het project initieert.

Bij de beheersing van criminaliteit vervullen operationeel en tactisch leidinggevend een essentiële rol. Zij hebben immers de leiding over alle projecten en initiatieven die bedoeld zijn om de samenleving leefbaar te houden en de veiligheid van burgers te waarborgen. In dit boek proberen wij de vragen te beantwoorden die veel leidinggevend zichzelf ongetwijfeld regelmatig stellen: Maak ik de juiste keuzes bij het inrichten van dit project? Haal ik het maximale uit de mogelijkheden die we hebben?

Zoals gezegd zijn er al veel projecten gedraaid en nieuwe maatregelen bedacht om criminaliteit te voorkomen. Er is bovendien veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar de effectiviteit van al die maatregelen. In die zin zal dit boek geen nieuwe inzichten opleveren. Het haakt wel aan bij een betrekkelijk nieuwe visie op misdaadbestrijding, namelijk dat potentiële daders moeten worden tegengehouden voor ze kunnen beginnen. Het voorkomen van criminaliteit is voor alle partijen die erbij zijn betrokken de beste oplossing. Potentiële slachtoffers willen waarschijnlijk liever dat die woninginbraak niet wordt gepleegd dan dat het misdrijf wordt opgehelderd. De strafrechtsketen wordt op deze wijze ontlast en potentiële daders worden van het plegen van misdrijven uiteindelijk ook niet beter. Maar waar moet je precies beginnen met tegenhouden? Waarop kun je invloed uitoefenen?

We beschrijven in dit boek een model waarmee je de beïnvloedingsmogelijkheden op eenvoudige wijze in kaart kunt brengen. Het model is gebaseerd op criminologische theorieën die het misdrijf centraal stellen en vooral kijken naar de keuzes die daders maken bij het voorbereiden en uitvoeren van delicten. Op basis van deze theorieën is een aantal zogenoemde

beïnvloedingsvelden te onderscheiden, dat wil zeggen velden waarop de politie en anderen maatregelen kunnen treffen. De beïnvloedingsvelden die we in dit boek belichten zijn de al dan niet bekende dader, het object waarop het delict zich richt en waarin het doelwit zich vaak bevindt, de omgeving waarbinnen het delict plaatsvindt en het doelwit waarom het de dader te doen is. Het vijfde beïnvloedingsveld betreft het slachtoffer. Vervolgens kijken we naar de effectiviteit van de maatregelen die mogelijk zijn. Ten slotte besteden we aandacht aan de stappen die moeten worden genomen om met het model aan de slag te kunnen gaan. Een aantal beïnvloedingsvelden zal dienen als kapstok om wat dieper in te gaan op bepaalde criminologische fenomenen. Zo besteden we aandacht aan herhaald slachtofferschap, crimineel zoekgedrag en veelplegers. Daarnaast lichten we het fenomeen ‘verplaatsing’ toe en bekijken we in hoeverre het nodig is om hiermee rekening te houden.

We hanteren een delictgerichte benadering van criminaliteit. Aanpak van criminaliteit vereist maatwerk, en kleinschaligheid bij criminaliteitsbestrijding is in het algemeen effectiever dan een aanpak op bijvoorbeeld nationaal niveau. Algemene inspanningen om criminaliteit terug te dringen zijn vaak te ongericht en treffen daardoor geen doel.

Voor de politie is niet de achtergrond van de daders interessant, maar het moment waarop zij tot handelen overgaan en de beslissingen die ze daarbij nemen. Met kennis over deze onderwerpen kan gerichte actie worden ondernomen. Daders komen bij verschillende delicten voor verschillende keuzes te staan. Voor criminaliteitsbestrijders is het nuttig om in dat proces de zwakke plekken op te sporen; momenten waarop het gedrag van potentiële daders door de politie te beïnvloeden is. Zoals al eerder is gesteld is het een illusie dat criminaliteit kan worden uitgebannen. Soms is repressie de allerbeste preventie die er is, maar meestal is het effectiever om criminaliteit te voorkomen. Dat kan door ouderwetse preventie zoals degelijk hang-en-sluitwerk, dat kan door gedragsbeïnvloeding, maar ook door bij het ontwerpen van nieuwe gebruiksvoorwerpen, bedrijven en woonwijken al na te denken over beveiligingsmaatregelen.

Dit boek is geschreven voor iedereen die zich met criminaliteitsbestrijding bezighoudt, maar vanwege onze eigen achtergrond krijgt de politie de meeste aandacht. We beogen handvatten te geven voor het ontwerpen van criminaliteitsbestrijdingsprojecten en het tot stand brengen van structurele maatregelen op het terrein van de criminaliteitsbestrijding. Beleidsmakers en leidinggevenden bij de politie moeten, net als daders, altijd keuzes maken. Mensen

en middelen zijn immers niet onbeperkt beschikbaar. Het model dat we hier aanbieden kan die keuzes vergemakkelijken.

In dit boek wordt als onderdeel van de effectiviteitsbepaling in bescheiden mate aandacht besteed aan partnerschap met de overige bij criminaliteitsbeheersing betrokken partijen zoals gemeenten en het bedrijfsleven. De politie kan in deze partnerschappen een spilfunctie vervullen en preventief en repressief handelen combineren. Wij hopen dat dit boek bij het vervullen van deze functie behulpzaam zal zijn.

Omwillen van de leesbaarheid hanteren we in dit boek steeds de hij-vorm, daar waar u dit leest weet u nu dat wij hiermee ook zij bedoelen. Wij hebben geenszins de intentie om vrouwelijke criminelen achter te stellen.