

# Creatief gebruik van bevoegdheden

## Een explorerend onderzoek binnen de Nederlandse politie

Robin Christiaan van Halderen & Karin Lasthuizen

*Om te kunnen omgaan met de bijzondere situaties die agenten tegenkomen in hun dagelijkse werk, is het essentieel dat zij over discretionaire ruimte beschikken waarmee zij naar eigen inzicht bevoegdheden kunnen toepassen. In de ruimte die hen wordt geboden, blijken politieagenten, naast een routinematige aanpak, op allerlei 'creatieve' manieren met hun bevoegdheden om te gaan om organisatiedoelen te behalen en/of maatschappelijke belangen na te streven. Hierbij kunnen de grenzen van wet- en regelgeving worden opgezocht of overschreden. In dit artikel wordt verslag gedaan van casuonderzoek bij de Nederlandse politie naar dit 'creatief gebruik van bevoegdheden'.*

### Inleiding

Politieagenten treden bij het handhaven van de rechtsorde en het bieden van hulp vaak routinematig op: in vergelijkbare situaties wordt min of meer dezelfde aanpak gehanteerd. Het zijn oplossingen die in het verleden hebben gewerkt, brede acceptatie genieten binnen de politieorganisatie en niet lijken te conflicteren met morele waarden en normen (FitzPatrick 2006).

Door de bijzondere situaties die agenten tegen kunnen komen en om het politievak op een humane manier te kunnen uitoefenen, staat het agenten wel veelal vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij handelen. De meeste bevoegdheden van agenten zijn discretionair van aard: toepassing geschiedt grotendeels naar eigen inzicht (Kronenberg & De Wilde 2005; Lipsky 1980; Van Beers 2001).

Agenten volgen niet altijd een routinematige aanpak, maar kiezen er soms ook voor om op een 'creatieve' wijze een in hun ogen wenselijke situatie na te streven. Daarbij kan worden geleund op de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt, maar er kunnen ook ethische en juridische grenzen worden opgezocht of overschreden (Crank, Flaherty & Giacomazzi 2007). Illustratief voor dit laatste zijn de vele Amerikaanse politiefilms waarin zeer excessieve vormen van politieel handelen worden getoond, zoals het fabriceren van bewijs of het op gewelddadig wijze afdwingen van een bekentenis (zie: Klockars 1980).

De werkelijkheid is echter genuanceerder en kenmerkend voor een creatieve aanpak is onder andere juist dat getracht wordt te handelen binnen of op het maximaal haalbare van de wettelijke mogelijkheden. Over dit handelen is de kennis in de Nederlandse situatie relatief beperkt. In Amerika is enig onderzoek verricht naar de gelijkende begrippen 'noble cause' en 'noble cause corruption', maar veelal wordt over dit fenomeen geschreven op basis van anekdotische casussen en verhalen (zie: Crank e.a. 2007; Haarr 1997; Klockars 1980; Van Laere 1980).

In dit artikel wordt aan de hand van casuïsonderzoek van Van Halderen (2010)<sup>1</sup> ingegaan op het fenomeen dat wij omschrijven als ‘creatief gebruik van bevoegdheden’, gedefinieerd als: *de bijzondere toepassing van afgeleide macht, waarbij de grenzen van wet- en regelgeving doorgaans worden opgezocht of overschreden ten gunste van de organisatie of de maatschappij.*

Het onderzoek van Van Halderen was van explorerende aard en beoogde expliciet het inzicht in de verschijningsvormen van het creatief gebruik van bevoegdheden binnen de Nederlandse politie te vergroten.<sup>2</sup> Dit artikel doet in navolging van dit onderzoek verslag van typerende casussen en poogt daarbij tot een categorisatie van verschijningsvormen te komen om de wezenlijke aard van het creatief gebruik van bevoegdheden beter te doorgronden.

## Begripsbepaling

Binnen de wetenschap worden diverse concepten gehanteerd die fungeren als kader voor het bestuderen van de ongebruikelijke wijze waarop agenten hun bevoegdheden kunnen inzetten. De concepten kennen een grote overlap, maar verschillen veelal in het soort en het aantal gedragingen dat ertoe behoort. Een belangrijk onderscheid is of de focus is gelegen op de overtreding van regels (*noble cause corruption*) of op de toepassingen van legitieme middelen en methoden (*noble cause*). Ook bestaan er concepten van meer algemene strekking waarin beide perspectieven zijn samengenomen (*normafwijkend handelen*), maar waarbij minder nadrukkelijk wordt gedoeld op handelen met een ‘noble cause’. Om die reden wordt in dit artikel het begrip ‘creatief gebruik van bevoegdheden’ gehanteerd.

### *Noble cause corruption*

In de literatuur worden onconventionele handelingen van agenten voornamelijk vanuit het negatieve beschreven. Er wordt dan gesproken over ‘noble cause corruption’, waarmee wordt geduid op het schenden van wet- of regelgeving om een hoger doel te bereiken (Crank & Caldero 2000; Crank e.a. 2007; Harrison 1999; Kleinig 2002; Miller 1999). In het artikel van Crank e.a. (2007, 106) wordt een treffende omschrijving gegeven van het fenomeen: ‘(...) the noble cause was corrupted when department policy was violated or the law was broken and in which the motive was conceived in terms of the good end.’

Klockars (1980) wees er middels een analyse van de film *Dirty Harry* op dat het bij ‘noble cause corruption’ in de kern gaat om een moreel dilemma waarbij enkel een

- 1 Dit artikel is gebaseerd op de studie die werd uitgevoerd door Robin Christiaan van Halderen in het kader van zijn masterthesis Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Karin Lasthuizen trad op als thesisbegeleider. De masterthesis werd in 2011 bekroond met de NBN-Rabobank scriptieprijs voor de beste afstudeerscriptie die bedrijfsethiek, integriteit en/of maatschappelijke verantwoordelijkheid als hoofdonderwerp heeft.
- 2 In het casuïsonderzoek wordt eveneens aandacht besteed aan de invloedsfactoren die volgens de wetenschappelijke literatuur en de respondenten van het onderzoek bij kunnen dragen aan het creatief gebruik van bevoegdheden. Deze invloedsfactoren worden in dit artikel grotendeels buiten beschouwing gelaten.

keuze kan worden gemaakt tussen twee 'slechte' alternatieven: het volgen van de regels, waardoor een crimineel vrijuit gaat, of laakbaar handelen om verder gevaar te voorkomen. Klockars beschouwde dergelijke 'Dirty Harry problems' als kenmerkend voor het politiewerk.

Er doen zich in de theorie nog andere benamingen voor ten aanzien van 'noble cause corruption'. Sharpe schrijft in dit verband over 'police performance crime' (1995, in Van Reenen 2002), en Punch (1985; 2009) noemt het in een door hem opgestelde corruptietypologie 'combative (strategic) corruption'. Punch benadrukt dat veel van deze handelingen gedaan worden om 'een zaak te maken'. Agenten streven bijvoorbeeld naar het verrichten van arrestaties, het verkrijgen van een bekentenis, het in beslag nemen van drugs, of een zware veroordeling van de dader. In het Nederlands kan in navolging van Van Reenen (2002) gesproken worden over 'taakgerelateerde criminaliteit' van de politie.

In de literatuur zijn diverse voorbeelden van 'noble cause corruption' te vinden. Er wordt onder meer geschreven over de fabricage van bewijs, 'fluff up the evidence'. Denk aan het opzettelijk 'planten' van bewijs, het 'kloppend' maken van documenten of het plegen van meeneed (Barker & Carter 1998; Crank & Caldero 2000; Punch 1985; 2009). Daarnaast komt het gebruik van geweld om een verdachte af te straffen terug, het zogenoemde 'street justice' (Crank & Caldero 2000; Harrison 1999; Klockars 1980; Skolnick 2002), evenals het hanteren van illegale opsporingsmethoden (Huberts & Naeyé 2005; Muller 2012; Punch 1985; 2009). De IRT-affaire, waarbij de commissie-Van Traa concludeerde dat de politie criminele methodieken hanteerde bij de bestrijding van zware (drugsgelateerde) misdaad, is van dit laatste een voorbeeld (Haenen & Meeus 1996; Punch 2009).

### *Noble cause*

Crank e.a. (2007) besteden meer aandacht aan de positieve variant van het onderzochte fenomeen. Zij spreken over 'noble cause' en omschrijven dit als: 'decision-making that favors utilitarian ends in police activity' (p. 106). Hoewel de auteurs hiertoe zowel legale als illegale gedragingen rekenen, is er sprake van een bewuste ontkoppeling van het concept met laakbaar gedrag en wordt het handelen op basis van wet- en regelgeving benadrukt. Specifiek schrijven zij: '(...) one can view the noble cause as a commitment to achieve the good end and still act legally, using policy and law as resources in order to achieve a broader good. Conceived in this way, the noble cause may cover a fairly wide range of behavior'. (p. 103)

Crank e.a. (2007) gaan vooral in op legitieme vormen van misleiding. In Amerika is het bijvoorbeeld voor agenten toegestaan om in specifieke situaties te liegen, zoals tijdens een verhoor (zie: Klockars 1984; Skolnick & Leo 1998). Ook spreken zij over het leveren van foutieve informatie aan de media om een verdachte op te sporen. Zij geven het voorbeeld van het aan de pers mededelen dat de identiteit van de dader bij de politie bekend is, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is.

Een Nederlands voorbeeld van 'noble cause' is het 'weekendarrangement'. Bij deze methode, die in meerdere Nederlandse steden wordt gebruikt, worden geweldplegers die vrijdagavond zijn opgepakt tot maandag vastgezet. Bij deze maatregel wordt maximaal gebruikgemaakt van de wettelijke mogelijkheden. Feitelijk wordt met het project gestreefd naar afschrikking en daarmee het voorkomen van

gewelddadig gedrag (Politie Brabant-Noord 2011; Politie Utrecht 2010). Onomstreden is de maatregel niet, zoals blijkt uit een uitspraak in 2009 door de rechtbank in Breda. De rechter kende strafvermindering toe omdat de opsluiting geen geoorloofd middel werd geacht om de verdachte van straat te houden (Trouw 2009).

### *Normafwijkend handelen*

Het op ongebruikelijke wijze inzetten van bevoegdheden is ook te herkennen bij begrippen met een meer algemene strekking. De nadruk ligt bij deze begrippen minder op strafbaar gesteld gedrag, maar eerder op afwijkende handelingen die binnen de organisatie worden gezien als praktisch en van geringe ernst. Het zogenoemde ‘employee deviance for the organization’ is hiervoor tekenend. Punch (1985, 11, 12) omschrijft het als: ‘(...) activities [which] consist of the countless ways in which people try to get their jobs done, frequently with the intention of promoting organizational ends, but which deviate from normal rules and regulations. Often these deviations are seen as minor and unavoidable (...)’. Het gaat hierbij onder meer over het buigen van regels om bepaalde prestatieafspraken te behalen, het vermijden van administratieve werkzaamheden of het maken van informele afspraken om organisatorische belemmeringen te omzeilen. Dergelijke gedragingen kunnen een organisatiecultuur stimuleren waarin bepaalde deviante handelingen als normaal worden beschouwd. Inefficiëntie, onbekwaamheid van medewerkers, onderlinge spanningen en zelfs criminaliteit kunnen uiteindelijk het gevolg zijn (zie: Haarr 1997).

Eenzelfde Nederlands begrip van meer algemene aard waarmee wordt ingegaan op afkeurenswaardige handelingen van agenten, is het begrip ‘normafwijkend gedrag’. Van Laere (1980, 4) definieert normafwijkend gedrag bij de politie als: ‘Het oneigenlijk gebruik van afgeleide macht ten behoeve van persoonlijke en organisatorische belangen.’ De auteur geeft daarbij aan dat wat wordt gezien als normafwijkend een wezenlijk subjectief kader kent: wat de een normaal vindt, is voor de ander een overschrijding. Het afwijken van de norm wordt ook teruggevonden in het concept ‘integriteitsschending’: het handelen *in strijd* met de geldende morele waarden, normen en regels. Huberts en Naeyé (2005) onderscheiden op grond van literatuurstudie en empirisch onderzoek tien soorten schendingen: corruptie en favoritisme, dubieuze giften en beloften, fraude en diefstal, onverenigbare (neven)functies en activiteiten, misbruik van geweldsbevoegdheden, misbruik van andere bevoegdheden, misbruik van (de toegang tot) informatie, ongewenste omgangsvormen en bejegening, verspilling en wanprestatie, en wangedrag in de vrije tijd (zie ook: Lasthuizen, 2008; Lasthuizen, Huberts & Heres 2011).

### *Creatief gebruik van bevoegdheden*

De in deze paragraaf beschreven begrippen (‘noble cause corruption’, ‘noble cause’, normafwijkend gedrag en integriteitsschendingen) raken aan het concept ‘creatief gebruik van bevoegdheden’ dat in deze studie centraal staat. Het creatief gebruik van bevoegdheden is gebaseerd op een drietal aspecten die zichtbaar zijn in deze begrippen.

Ten eerste het nastreven van een organisatiedoel en/of maatschappelijk doel. Beide overlappen geregeld, omdat veel van de organisatiedoelen gezien kunnen worden als sociaal wenselijk. Het hangt samen met het nastreven van de 'goede zaak': het beschermen van de samenleving door op te treden tegen gevaarlijke criminelen en overtreders (zie: Crank e.a. 2007; Harrison 1999). Dit is wat het creatief gebruik van bevoegdheden onderscheidt van 'normale' corruptie, waarbij persoonlijk gewin een belangrijke grondslag vormt voor het ongepast of onwettig inzetten van bevoegdheden (Lasthuizen e.a. 2011). Het begrip heeft nadrukkelijk een utilitaire grondslag, op zijn minst voor de agenten zelf.

Ten tweede gaat het om een inzet van middelen en methoden die beschouwd kan worden als afwijkend van de norm die leidend is in het routinematig handelen. In dit kader zijn normen op te vatten als formele handelingsvoorschriften die bepalen wat wel en niet is toegestaan (Huberts & Naeyé 2005). Het betreft wet- en regelgeving, waartoe ook de beroepscode van de politie behoort (Politie 2007).<sup>3</sup> Afwijkingen van deze formele voorschriften kunnen directe (integriteits)schendingen inhouden.

Ten derde wordt duidelijk dat het nastreven van de 'goede zaak' vaak geschiedt door innovatief om te gaan met wet- en regelgeving. Crank e.a. (2007) wijzen hier ook op met het begrip 'noble cause'. Het gaat dan om het gebruik van wet- en regelgeving als voertuig om een specifiek doel te behalen. In dit artikel ligt de focus op de toepassing van bestaande mogelijkheden (c.q. bevoegdheden) op een manier die lijkt af te wijken van het 'normale' of 'routinematige' gebruik en waarbij de grenzen van het toelaatbare worden opgezocht.

### Casestudie Nederlandse politie

De casestudie van Van Halderen (2010) betrof een verkennend onderzoek naar het creatief gebruik van bevoegdheden bij twee politieteams binnen één Nederlands district. In de casestudie is gebruikgemaakt van veldobservaties en diepte-interviews.

De twee politieteams verschilden van elkaar wat betreft uit te voeren taken. Het ene team richtte zich op het verlenen van noodhulp en hield zich hoofdzakelijk bezig met prioriteitsmeldingen. Het andere team legde de focus op toezicht en handhaving, waarbij het activiteiten ontplooid gericht op gebiedsgebonden problemen. De teams waren met elkaar verbonden door de omgeving en de daarin aanwezige problematiek; eveneens wisselden zij meldingen en personeel uit.

De mogelijkheid deed zich voor om mee te lopen met de teams, hetgeen een ongekende kans was om de aard en inhoud van het creatief gebruik van bevoegdheden nauwgezet te bestuderen. Gedurende acht maanden is er wekelijks op het politiebureau van het team handhaving en toezicht gewerkt aan het onderzoek. Daar-

3 In de beroepscode, de zogenoemde 'Code Blauw', wordt aandacht besteed aan de waarden die aan het handelen van agenten ten grondslag dienen te liggen. Er worden zeven waarden onderscheiden: respect, transparantie, verantwoordelijkheid, betrokkenheid, betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en balans. Met de code wordt betekenis gegeven aan het begrip 'integriteit' (Politie 2007).

naast is er zeventien maal met agenten uit een van beide eenheden meegelopen. Deze veldobservaties maakten het mogelijk om een beter begrip te krijgen van het politievak, een vertrouwensband op te bouwen met de agenten en concrete gevallen van het creatief gebruik van bevoegdheden te aanschouwen. De observaties dienden als input voor diepte-interviews en waren zodoende een belangrijk onderdeel van het onderzoek.

In het onderzoek werden veertien diepte-interviews gehouden met agenten die (op een enkele uitzondering na) werkzaam waren op straat. De respondenten vormden geen representatief beeld van de Nederlandse politie. De selectie was gebaseerd op de geschatte mate van ervaring, verbondenheid met het onderzoeksthema en de bereidheid hier open over te spreken. Gedurende de interviews is gepoogd inzicht te krijgen in de percepties van de respondenten, om zo een verfijnd beeld te kunnen vormen van het creatief gebruik van bevoegdheden. Concrete gevallen van het creatief gebruik van bevoegdheden zijn hoofdzakelijk onttrokken uit deze diepte-interviews. Geobserveerde casuïstiek is in de interviews altijd nader doorgesproken met betrokken respondenten.

### **Uitingsvormen van creatief gebruik van bevoegdheden**

De voornaamste doelstelling van het onderzoek was het in beeld brengen van de uitingsvormen van het creatief gebruik van bevoegdheden onder Nederlandse politieagenten. Specifiek gaat het dan om (voorbeelden van) gedragingen waarbij een organisatiedoel of maatschappelijk doel wordt nagestreefd op een afwijkende manier binnen, tegen of over de grenzen van formele wet- en regelgeving.

Het observeren en interviewen van de medewerkers van de politieteams heeft geleid tot een relatief omvangrijke verzameling van casussen van diverse aard en inhoud, die het spectrum van creatief handelen in de Nederlandse situatie belichten. Op basis van het verzamelde casusmateriaal is getracht een classificatie van het creatief gebruik van bevoegdheden aan te brengen, hierna weergegeven in figuur 1.

Naast de bespreking van de casuïstiek in de interviews zijn de (geanonimiseerde) casussen besproken met leidinggevenden uit de teams en de districtsleiding. De korpchef is eveneens op de hoogte gesteld van de onderzoeksbevindingen. In een workshop met leidinggevenden uit andere dan de bestudeerde politieteams is nader ingegaan op de classificatie; deze werd herkend en met aanvullende voorbeelden ondersteund.<sup>4</sup>

In totaal zijn er gedurende de onderzoeksperiode 57 gevallen van het creatief gebruik van bevoegdheden aan het licht gekomen. Een analyse van de overeenkomsten en de verschillen in de handelwijzen van agenten in deze casussen resulteerde in een elfdelige categorisering. De categorieën overlappen elkaar ten dele, maar in dit explorerende onderzoek is een casus slechts in één enkele categorie

4 De voorbeelden die in de workshop door de leidinggevenden naar voren zijn gebracht, maken geen onderdeel uit van de in de casestudie beschreven casuïstiek.

Robin Christiaan van Halderen & Karin Lasthuizen

**Figuur 1. Categoriëen van het creatief gebruik van bevoegdheden**



geplaatst: de categorie waarmee de casus in hoofdzaak de meeste gelijkennis vertoont.

In dit artikel worden de elf categoriëen beschreven en met behulp van enkele typerende casussen geïllustreerd.<sup>5</sup> In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de kernelementen die in deze categorisering zijn aangetroffen.

### 1. Keuze van juridische invalshoek

De vele wetsartikelen, met daarbij nadrukkelijk in ogenschouw het onderscheid tussen bestuurs- en strafrecht, zorgen ervoor dat agenten verschillende legale wegen kunnen bewandelen bij het behalen van hun doel. Zij bepalen deels zelf het te handhaven wetsartikel, waarbij de keuze onder andere wordt gebaseerd op afhandelingssnelheid en/of de te verwachten strafmaat. De algemene plaatselijke verordening (APV) levert daarbij een rijke aanvulling als het gaat om strafbaar gestelde gedragingen.

Grenzen kunnen niettemin worden opgezocht bij de selectie en handhaving van bepaalde wetsartikelen; in de hierna volgende casus is dit het geval inzake de verplichting tot het ontvangen van een aangifte (artikel 163 lid 5 Wetboek van Strafvordering (Sv)).

5 Zie voor een beschrijving van al het casusmateriaal de masterthesis van een van de auteurs: Van Halderen (2010).

**Vechten op straat**

Een agent treft tijdens een openbare-ordedienst twee personen die aan het vechten zijn op straat. Hij kan deze situatie benaderen vanuit het strafrecht, artikel 300 Wetboek van Strafrecht (Sr): mishandeling, of kan de kwestie benaderen vanuit de APV: vechten aan de openbare weg. Deze laatste benadering levert de agent aanzienlijk minder werk op. Het zal resulteren in het uitschrijven van een bekeuring. De strafrechtelijke benadering kost hem daarentegen acht à negen uur per aangever. Wanneer beide aangifte tegen elkaar doen, dient de agent deze op te nemen. Wanneer er getuigen zijn, wordt er van hen eveneens een verklaring opgenomen. Vervolgens moeten beide personen worden aangehouden en worden er op het politiebureau verdachtenverklaringen opgenomen. Daarna stelt de agent twee dossiers op en stuurt deze naar het Openbaar Ministerie. In veel gevallen zal het geheel, door meerdere agenten opgemerkt, resulteren in een sepot.

Wil de agent de strafrechtelijke benadering ontlopen, dan zal hij daar echter in moeten sturen. Hij kan een aangever bijvoorbeeld vertellen de volgende dag op het bureau aangifte te komen doen. Tevens kan hij naast de bekeuring beiden vorderen het gebied te verlaten, en wanneer daaraan niet wordt voldaan hen aanhouden op het niet voldoen aan een ambtelijk bevel.

**2. Correctie door de eigen achterban**

De tweede categorie behelst een omgang met daders/overlastgevers waarbij de specifieke inzet van bevoegdheden uitblijft. In het volgende voorbeeld wordt ervoor gekozen om in plaats daarvan de betrokkene voor de groep in verlegenheid te brengen en het probleem terug te leggen in de groep.

**Bespuugde motor**

Een motoragent krijgt een melding omtrent overlastgevend gebruik van scooters. Hij treft de scooters in een groep Marokkaanse jongeren. De agent rijdt de groep in om de scooters en berijders te controleren. Wanneer de agent dit doet, wordt hij direct belaagd. De jongeren stelden zich erg minachtend jegens hem op. Terwijl enkele jongens de agent aan de praat houden, spugen andere de achterkant van de politiemotor onder. Pas nadat hij de groep heeft verlaten, merkt de agent op dat zijn motor is bespuugd. Onder assistentie van enkele collega's wordt de groep weer opgezocht. De motoragent laat de brutaalste raddraaier onder het motto van een fouillering zijn vest van een peperduur merk uittrekken. Wanneer de agent het vest in handen heeft, wendt hij zich tot zijn motorfiets en poetst met het kledingstuk demonstratief de bespuugde achterkant schoon; zijn collega's houden de groep daarbij op afstand.



De agent handelt onder andere op een dergelijke wijze omdat hij niet exact weet wie zijn motor heeft bespuugd en hij daarom de werkelijke daders niet kan aanhouden. Zou hij iedereen oppakken, dan eindigt het in een sepot omdat justitie dient te weten wie er heeft gespuugd. Tevens is er onvoldoende capaciteit om de groep (die bestond uit dertig à veertig personen) aan te houden. De respondent geeft aan via zijn handelwijze het probleem terug te leggen in de groep. De brutaalste persoon kan verhaal gaan halen bij zijn vrienden.

### 3. *Afwijkende bekeuring*

Categorie drie betreft het door agenten aandragen van zelfbedachte sancties als alternatief voor een officiële bekeuring. Deze handelwijze doet zich voornamelijk voor bij het handhaven van de Wegenverkeerswet en staat ogenschijnlijk in het teken van het bereiken van een positieve gedragsverandering. In dergelijke gevallen is een agent echter niet alleen de bewaker van de rechtsorde, maar hij positioneert zich ook op de stoel van de wetgever en gaat daarmee verder dan het gebruiken van zijn discretionaire ruimte.

#### **Carkit**

Een automobilist wordt staande gehouden voor niet handsfree telefoneren tijdens het rijden. Naar aanleiding van de oprechte reactie van de bestuurder geeft de agent deze de mogelijkheid voor minimaal het boetebedrag een carkit aan te schaffen, een bekeuring blijft dan achterwege. De bestuurder diende het aankoopbewijs binnen twee weken op het politiebureau aan de agent te tonen. Binnen één week stond de automobilist met het aankoopbewijs op het politiebureau.

### 4. *Niet optreden uit veiligheidsoverwegingen*

Een handelwijze die aan de orde is wanneer agenten met het inzetten van hun bevoegdheden de persoonlijke en publieke veiligheid in gevaar zouden brengen. Het meewegen van het veiligheidsniveau bij de keuze om wel of niet in te grijpen lijkt binnen de politieorganisatie als positief te worden geduid. Een geïnterviewde hulpofficier van justitie geeft dit expliciet aan wanneer deze komt te spreken over de doelstellingen van de politie: 'Mensen helpen en boeven pakken, dat zijn de twee hoge doelen. De reanimatie die is gelukt. Summum. De zware jongen die er vandoor ging en na een achtervolging toch nog in zijn kraag is gepakt. Summum. (...) Wij zijn er voor de veiligheid. (...) Zorgen dat de mensen veilig zijn. Het is goed als wij de juiste afweging maken op veiligheidsniveau en daarom een achtervolging staken. (...) Dat is knap.'

**Raddraaiers op een evenement**

Om de openbare orde te bewaren treden politieagenten bij een grootschalig evenement niet op tegen een tweetal raddraaiers. De agenten zijn gering in aantal en er bestaat een kans dat een groep personen zich tegen hen zal keren. Wel wordt er gekeken of de identiteit van de personen kan worden achterhaald, men kan dan op een later moment alsnog optreden.

*5. Waarschuwen door te dreigen met sancties*

Politieagenten maken gebruik van dergelijke waarschuwingen om bijvoorbeeld de orde te herstellen of een dader aan te houden. Er wordt onder meer bedreigd met aanhouding, geweld en de toepassing van verdere sancties. De agenten zijn vaak niet van plan het dreigement waar te maken, maar proberen er een gedragsverandering mee te bereiken.

**Werkbelemmering bij een aanrijding**

Een agent is bezig met de afhandeling van een grote aanrijding en zoekt een persoon die het werk belemmert te vertrekken. De persoon geeft hieraan geen gehoor, waarop de agent dreigt met aanhouding. In werkelijkheid heeft de agent de handen vol aan het ongeval en geen tijd de persoon op te pakken.

**Vernielende jeugd**

Er is een vernieling gepleegd door een groep jeugdigen. Niemand binnen de groep neemt de schuld van het delict op zich. Een agent dreigt met het oppakken van de gehele groep voor openlijke geweldpleging. De dader komt vervolgens uit voor de daad of wordt aangewezen door anderen.

*6. Mogelijkheden zoeken tot sanctionering*

Deze categorie betreft het bestraffen van gedrag door te zoeken naar handelingen die worden aangeduid als een overtreding of een misdrijf. Het gaat gedeeltelijk om het optreden tegen een persoon die door de politieagent als zeer vervelend wordt ervaren, maar die geen formele regelgeving overtreedt. In het bijzonder betreft het handelingen van agenten zoals: het afwachten tot iemand een overtreding begaat, dan wel het zoeken naar een overtreding; het uitlokken van een overtreding; het bekeuren op een artikel waar normaliter geen bon voor wordt uitgeschreven; of het uitschrijven van een bekeuring terwijl dit niet de oorspronkelijke intentie was. Dit laatste betreft bijvoorbeeld het alsnog uitschrijven van een verkeersboete wanneer een betrokkene brutaal reageert.

**Uitschrijven triviale bekeuring**

Een politieambtenaar ergert zich aan op straat hangende jongeren die op zich geen strafbaar feit begaan. De agent bekeurt vervolgens voor het fietsen op de stoep. In het interview gaf de agent nadrukkelijk aan normaliter nooit te bekeuren voor fietsen op de stoep.

*7. Delen van privacygevoelige informatie*

Vooraf wijkagenten lijken met deze categorie van doen te hebben. Tijdens overlegmomenten met netwerkpartners, zoals een woningbouwcoöperatie of Bureau Jeugdzorg, kan ten gunste van de doelgerichtheid informatie worden uitgewisseld die wettelijk gezien niet mag worden gedeeld. De informatie-uitwisseling kan geschieden vanuit een veiligheidsperspectief.

**Uithuiszetting**

Het ter kennis geven van specifieke informatie over de bewoner aan een woningbouwcorporatie die een uithuiszetting probeert te completeren. Wanneer men deze informatie formeel wenst te gebruiken, zal men echter nog wel een officieel verzoek bij de politie moeten indienen. De medewerkers van de woningbouwcorporatie weten dan echter vooraf al hoe de vork in de steel zit.

*8. Incorrecte opmaak van een proces-verbaal*

Meerdere casussen hebben betrekking op het incorrect weergeven van de geconstateerde situatie. Het betreft het liegen over of het aandikken, bewust vaag houden of bewust onvermeld laten van feiten om het proces-verbaal 'kloppend' te maken.

Opvallend in de navolgende voorbeelden is de casus 'Poging mishandeling'. Het is een voorbeeld van intuïtief optreden door agenten, waarbij de grond van een aanhouding werd gewijzigd. Het handelen op gevoel en het achteraf zoeken naar de wettelijke basis is niet ongebruikelijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat tijdens het opsporingsonderzoek naar voren komt dat de verdachte geen diefstal heeft gepleegd, maar zich schuldig heeft gemaakt aan heling. Bijstelling is dan aan de orde. Eveneens kan zich de situatie voordoen dat een agent in eerste instantie een specifiek wetsartikel voor ogen heeft, maar dat dit artikel niet toepasbaar blijkt.

In overleg met de hulpofficier van justitie kan dan voor een andere wetsbepaling worden gekozen. Daarnaast kan de politieambtenaar een sterk gevoel hebben dat er een overtreding is begaan, maar weet hij niet op voorhand van welk artikel. Het achteraf zoeken lijkt in deze situaties gerechtvaardigd, mits de grond of intentie van het optreden niet wordt veranderd. De casus 'Poging mishandeling' is de enige casus in het onderzoek waarbij de intentie van het optreden wel werd gewij-

zigt en laat vooral zien met welke subtiliteit het creatief gebruik van bevoegdheden zich kan manifesteren.

### **Terugkeer na vordering**

Een persoon wordt gevorderd om een bepaalde locatie te verlaten. De persoon komt na een half uur terug en wordt vervolgens aangehouden op het niet voldoen aan een ambtelijk bevel. Op papier wordt daarbij niet duidelijk vermeld hoeveel tijd er zat tussen het moment van vorderen en terugkeer. De persoon is in wezen onterecht aangehouden, deze had immers gehoor gegeven aan de vordering.

### **Poging mishandeling**

Politieambtenaren gaan richting een melding omtrent een dronkaard die stennis schopt. Aangekomen maakt de persoon een slaande beweging richting de agenten, waarvoor zij hem aanhouden. Eenmaal op het bureau aangekomen wordt duidelijk dat deze 'poging tot mishandeling' niet strafbaar is, op die grond is een aanhouding dan ook onterecht. De man wordt echter niet in vrijheid gesteld, maar de grond van de aanhouding wordt veranderd. De persoon is niet aangehouden voor poging tot mishandeling, maar voor openbare dronkenschap. Dit mede vanuit de gedachte dat het onwenselijk zou zijn de man, in de staat van dronkenschap waarin deze verkeerde, weer de straat op te sturen. Een dergelijke notering in een proces-verbaal is evenwel geen correcte beschrijving van het verloop van de gebeurtenissen.

### **Achternvolging scootrijder**

Een agent achtervolgt een scootrijder die voor hem op de vlucht is geslagen. De scooter is opgevoerd en de bestuurder heeft ervoor gekozen de verkeersregels te overtreden. Er is sprake van zeer roekeloos rijgedrag, waarbij stoplichten worden genegeerd en voetgangers rakelings worden gemist. Op het moment dat de agent de bestuurder bijna tot stoppen weet te dwingen, rijdt deze een groep vrienden in, springt van de scooter en zet het op een lopen. De groep gaat opzettelijk voor de agent staan, waardoor de bestuurder kan ontkomen. In het proces-verbaal schrijft de agent de gebeurtenissen anders op dan hij heeft waargenomen. De politieagent voegt een aantal verkeersovertredingen toe die hij feitelijk niet heeft gezien en rondt de geschatte snelheid naar boven af. De agent redeneerde dat de bestuurder aanzienlijk meer overtredingen gemaakt moest hebben dan hij had kunnen waarnemen.

## *9. Onrechtmatig doorzoeken van een woning*

Zoals de naam van de categorie doet verwachten, gaat het om het doorzoeken van een woning door agenten zonder dat zij daar toestemming voor hebben gekregen.

Robin Christiaan van Halderen & Karin Lasthuizen

In een enkel geval wordt het geheel zo neergezet dat hetgeen wordt gevonden toch op een rechtmatige wijze lijkt te zijn verkregen.

### **Groen uitgeslagen keukenmachine**

Politieambtenaren houden een persoon aan voor drugsbezit. Ze hebben sterk het vermoeden dat deze persoon in huis nog meer drugs heeft. De verdachte geeft hen toestemming om in de woning te gaan kijken en ook de officier van justitie geeft toestemming. Er mag echter uitsluitend worden gekeken. Het doorzoeken van de woning waarbij kasten en laden worden geopend is niet aan de orde. Wanneer de agenten in de woning zijn, openen zij desondanks een lade en treffen daarin drugs aan. Verder speurend zien ze op de kast, in het zicht, een groen uitgeslagen keukenmachine met wietresten. Bij de officier van justitie wordt vervolgens een verzoek ingediend om op basis van de aangetroffen keukenmachine het huis te kunnen doorzoeken. In aanwezigheid van de officier van justitie en de rechter-commissaris wordt het huis op een later moment doorzocht, waarbij de agenten hebben afgesproken pas na twintig minuten zoeken de lade met drugs te openen. Op deze manier pogen de agenten te maskeren dat zij reeds hadden gezocht in de woning.

### *10. Toepassen van onnodig of teveel geweld*

Deze voorlaatste categorie wijst erop dat politieambtenaren bij het nastreven van de 'goede zaak' niet altijd het gebruik van geweld schuwen. Vanuit juridisch oogpunt gaat het om het maken van een redelijke en billijke afweging over de toepassing van geweld, met in het bijzonder het voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De eis van subsidiariteit kan worden beschreven als het hanteren van de minst ingrijpende methode om een specifiek doel te bereiken. De proportionaliteitseis geeft aan dat wanneer er geen lichter alternatief voorhanden is, de gekozen aanpak in verhouding dient te staan tot het te bereiken effect (Kronenberg & De Wilde 2005). Deze categorie gaat met andere woorden in op het overbodig inzetten van geweld of het gebruiken van een onevenredige hoeveelheid geweld.

### **Draai om de oren**

Een agent geeft een waarschuwing aan een Nederlandse jongen op een 'mini-bike'; tegen de vader van de jongen wordt verteld het apparaat binnen te houden en niet op straat te gebruiken. Vervolgens wordt de agent lastiggevallen door een jonge Marokkaanse jongen die stoer en vervelend doet. Hij beschuldigt de agent van discriminatie en is van mening dat de politieagent de 'mini-bike' had moeten afpakken. De agent wijst erop dat wanneer hij op alles moet schrijven, hij de Marokkaanse jongen ook zal moeten bekeuren op het feit dat hij papieren zakdoekjes op straat gooit.

De jongen reageert daar met veel branie op door te zeggen dat hij dat van Allah mag. De agent pakt vervolgens de jongen bij het oor, trekt hem naar de grond en zegt: 'Ik heb Allah net gehoord, en Allah is op vakantie, en Allah heeft tegen mij gezegd dat jij die rotzooi op moet ruimen!' De Marokkaanse jongen wordt net zolang met zijn oor naar de grond gedrukt tot hij al de papiertjes heeft opgeraapt.

### 11. *Oneigenlijk gebruik van bevoegdheden*

De politie dient zich te houden aan de in jurisprudentie omschreven 'beginselen van behoorlijke procesorde'. Een van de beginselen, naast bijvoorbeeld het 'beginsel van redelijke en billijke belangenafweging', dat betrekking heeft op de vorige categorie, is het 'beginsel van zuiverheid van oogmerk'. Dit beginsel verplicht dat bevoegdheden niet mogen worden toegepast met een ander doel dan waarvoor de wetgever ze heeft opgesteld. Schending wordt 'détournement de pouvoir' genoemd (Kronenberg & De Wilde 2005). Ondanks dat in de casuïstiek niet met zekerheid is vastgesteld of er sprake was van détournement de pouvoir – dit was immers niet het doel van het onderzoek – lijken desalniettemin betrekkelijk veel casussen tot deze categorie te behoren.

In lijn met de bespreking van de vorige categorieën volgt hier een tweetal casussen. In de volgende paragraaf wordt er nader aandacht besteed aan het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en het soort casussen dat veelvuldig is aangetroffen.

#### **Innen van boetes**

Een politieagent wil graag de thuissituatie van een persoon zien, omdat hij er eigenlijk de kinderbescherming heen wil sturen. De bewoner heeft een aantal boetes openstaan en in plaats van de persoon op het bureau uit te nodigen, gaat de agent de boetes bij de bewoner innen om zo een kijkje in de woning te kunnen nemen.<sup>6</sup>

#### **Doorzoeken van een voertuig**

Een persoon wordt aangehouden op het niet kunnen tonen van een legitimatiebewijs. De auto van deze persoon, een kostbaar model met Marokkaanse kentekenplaten, wordt daarbij in beslag genomen. Op het politie-bureau wordt het voertuig zonder sterke grond doorzocht op drugs.

6 De respondent die de casus inbracht, sprak over een praktisch politieoptreden en zou de situatie niet onder het oneigenlijk gebruik van een bevoegdheid, c.q. détournement de pouvoir, rekenen. Het is echter een grijs gebied, omdat als de bevoegdheid zuiver wordt ingezet om binnen te kijken (waarbij het innen van boetes in werkelijkheid bijzaak is), gesteld mag worden dat de bevoegdheid daarvoor niet is bedoeld. In lijn met dit punt blijkt uit een ander interview dat het aanhouden op openstaande boetes weleens wordt gebruikt als middel om een persoon weg te halen uit een vervelende situatie. De bevoegdheid wordt dan met een ander doel ingezet.

Een hulpofficier van justitie die op de hoogte was van de casus vatte de gebeurtenis als volgt samen: ‘We willen eigenlijk in de auto kijken of er drugs in ligt, want dat zegt ons buikgevoel. Volgens mij is het een dealer, dus we willen eigenlijk weten of er drugs in de auto ligt. Wacht eens even... we zijn op zoek naar zijn identiteitsbewijs. Ja, we gaan zijn identiteitsbewijs zoeken in de auto! Dat is détournement de pouvoir. (...) Als ze iets hadden gevonden had je onrechtmatig verkregen bewijs.’

## Kernelementen van creatief gebruik van bevoegdheden

De categorisering wijst op onderscheidende elementen in de casuïstiek. Het onderscheid tussen de verschijningsvormen is echter nog verder te abstraheren. Een viertal ‘kernelementen’ is in de categorisering te herkennen: het niet inzetten van bevoegdheden, het misbruiken van bevoegdheden, het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en de selectieve inzet van bevoegdheden. De elementen doorsnijden de hiervoor beschreven categorieën.

De kernelementen zijn nauw verbonden met mogelijkheden en beperkingen in wet- en regelgeving. De laatste drie kernelementen houden verband met de eerdergenoemde ‘beginselen van behoorlijke procesorde’. In de casuïstiek lijkt het vooral te gaan om schendingen van: het ‘beginsel van redelijke en billijke belangenafweging’, dat betrekking heeft op de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit; het ‘beginsel van zuiverheid van oogmerk’, dat slaat op de verplichting bevoegdheden in te zetten waarvoor ze zijn bedoeld; en het ‘gelijkheidsbeginsel’, dat vereist dat gelijke gevallen op dezelfde wijze worden behandeld (zie: Kronenberg & De Wilde 2005).

Hoewel er met diverse juridisch deskundigen binnen en buiten de politieorganisatie is gesproken over de aard van de casuïstiek, is een precieze juridische verhandeling vermeden. Deze sociaalwetenschappelijke casestudie had niet als doel te bezien of wet- en regelgeving onomstotelijk was geschonden.

### 1. Niet inzetten van bevoegdheden

Agenten kunnen hun bevoegdheden veelal discretionair inzetten, in grote mate bepalen zij zelf of zij hun bevoegdheden wel of niet benutten (Kronenberg & De Wilde 2005). Uit de interviews komt naar voren dat deze persoonlijke beslissingsvrijheid een aanzienlijke rol speelt bij de creatieve omgang met bevoegdheden. Het gaat vooral om het *niet inzetten* van bevoegdheden om een specifiek doel te bereiken. In de categorisering is dit nadrukkelijk op te merken bij de keuze voor een bepaalde juridische invalshoek (categorie 1), het aanmoedigen van de eigen (vrienden)groep tot het corrigeren van onwenselijk gedrag (categorie 2), het afwijken van de formele afdoening met de introductie van een alternatieve sanctie (categorie 3), het afzien van optreden ten gunste van de veiligheid en de openbare orde (categorie 4), en in beperktere mate bij het waarschuwen door te dreigen met sancties (categorie 5).

Het komt erop neer dat de agent de keuze maakt om zijn bestuurs- dan wel strafrechtelijke bevoegdheden niet te gebruiken en de situatie op een andere, veelal mildere, wijze aan te pakken, waarbij de grenzen van wet- en regelgeving worden opgezocht en/of onduidelijk is of gelijke gevallen ook gelijk zullen worden behandeld (Kronenberg & De Wilde 2005).

## 2. *Misbruik van bevoegdheden*

Uit de beschreven casuïstiek blijkt dat politieagenten bij de handhaving van de rechtsorde en/of het garanderen van de veiligheid soms handelen op een wijze waarbij wet- en regelgeving wordt overschreden en juridische procedures worden gemanipuleerd.

In de tiendelige typologie van integriteitsschendingen binnen de politie van Huberts en Naeyé (2005) worden misbruik van bevoegdheden en het misbruiken van de geweldsbevoegdheid als aparte categorieën van het handelen in strijd met de geldende morele waarden, normen en regels genoemd. Omdat het overschrijden van wet- en regelgeving echter niet altijd als zodanig door politieagenten wordt herkend en/of afgekeurd, omdat er immers in hun ogen naar 'de goede zaak' wordt gestreefd, is dit type ook te relateren aan het creatief gebruik van bevoegdheden en om die reden hier vermeld.

Bij de beschrijving van categorie 10 (toepassen van onnodig of te veel geweld) is stilgestaan bij de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit die omtrent de geweldsbevoegdheid vaak worden geschonden, maar ook andere bevoegdheden kunnen in het streven naar de 'goede zaak' worden misbruikt. Er zijn casussen waaruit blijkt dat agenten uit de onderzochte teams de achterban van vermoedelijke daders op kwetsieuzer wijze aansporen tot het corrigeren van normafwijkend gedrag (categorie 2), privacywetgeving negeren bij de uitwisseling van vertrouwelijke informatie (categorie 7), opzettelijk een verkeerde voorstelling van zaken geven in een proces-verbaal (categorie 8), zich niet houden aan regelgeving rond het doorzoeken van woningen (categorie 9), en de gelegenheid om te sanctioneren als ongepast pressiemiddel gebruiken (categorie 5, zie de casus hierna).

### **Pressie uitoefenen tijdens verhoor**

Het onder druk zetten van een verdachte tijdens een verhoor, waarbij wordt aangedrongen op een bekentenis door te melden dat de persoon er anders over zes uur nog zit of de nacht in een cel mag doorbrengen.

De respondent die de handelwijze inzichtelijk maakte, gaf aan deze uitsluitend toe te passen bij lichte vergrijpen. Het zou gaan om voorvallen die de agent heeft zien gebeuren en waarvan het in zijn ogen duidelijk is dat de verdachte ook werkelijk de dader is.



Voor het creatief gebruik van bevoegdheden is deze categorie vooral interessant wanneer er (vooraf) geen sprake is van het (klip en klaar) misbruiken van bevoegdheden.

### 3. *Oneigenlijk gebruik van bevoegdheden*

Bij de beschrijving van categorie 11 (oneigenlijk gebruik van bevoegdheden) is uiteengezet dat bevoegdheden niet mogen worden ingezet met een ander doel dan waarvoor deze zijn opgesteld. Wanneer dit wel het geval is, spreekt men van 'détournement de pouvoir': een schending van het 'beginsel van zuiverheid van oogmerk', hier opgevat als het oneigenlijk gebruiken van bevoegdheden (Kronenberg & De Wilde 2005). Veel agenten zien het oneigenlijke gebruik echter als een vorm van creatief handelen. Diverse gevallen deden zich voor binnen de onderzochte politieteams.

Naast categorie 11 is de werkwijze ook indirect terug te zien in andere categorieën. Zo ligt in categorie 1 (keuze van juridische invalshoek) détournement de pouvoir op de loer wanneer een politieambtenaar te ver gaat bij het zoeken in wetgeving om een gewenst resultaat te bereiken. Bij categorie 6 (mogelijkheden zoeken tot sanctionering) is het zichtbaar bij het uitschrijven van een bekeuring als afschrikmiddel. Hoewel détournement de pouvoir op allerlei bevoegdheden betrekking kan hebben, komen er in het onderzoeksmateriaal relatief veel voorbeelden van het oneigenlijk gebruik van de identificatieplicht voor. Iemand kan bijvoorbeeld worden aangehouden op het niet bij zich dragen van een identiteitsbewijs, maar worden verhoord over een andersoortig delict.

#### **Inbreker zonder identiteitsbewijs**

Een agent heeft het gevoel te maken te hebben met een auto-inbreker. Hij heeft echter onvoldoende grond om de man hierop aan te houden, er wordt niet voldaan aan de definitie van verdachte (artikel 27 Sv). De agent constateert vervolgens dat de persoon geen identiteitsbewijs bij zich draagt. De persoon wordt hiervoor aangehouden en op het politiebureau gehoord over de mogelijke inbraak.

### 4. *Selectief inzetten van bevoegdheden*

Een mogelijke reden dat relatief veel agenten een verband leggen tussen het creatief gebruik van bevoegdheden en het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden, kan worden gezocht in de diverse activiteiten die de teams ontplooiën tegen drugstoeristen. De Wegenverkeerswet wordt dan veelvuldig gebruikt om drugstoeristen financieel te ontmoedigen (geld waarmee zij naar verwachting drugs zouden kopen), hen af te schrikken en als opstap naar de Opiumwet. In sommige gevallen worden vermoedelijke drugstoeristen overdadig bekeurd en neemt men het minder nauw met formele regelgeving. Het maximaal aantal uit te schrijven bekeuringen wordt bijvoorbeeld overschreden of een boete wordt uitgedeeld wanneer deze door aanhouding eigenlijk zou komen te vervallen.

Respondenten wezen veelvuldig op verkeerscontroles waarbij men naast de Wegenverkeerswet ook de Opiumwet leek te willen handhaven. Vaak zagen respondenten het opsporen van drugs, dan wel het verjagen van de drugstoeristen, als de ware intentie van deze controles. Men wijst op de gerichte selectie van toeristen bij de controle en hoe er – om de officier van justitie te overtuigen van een reguliere verkeerscontrole – bewust een aantal Nederlanders wordt stopgezet. De selectie van vermoedelijke drugstoeristen duidt op een schending van het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel behoort, zoals eerder beschreven, eveneens tot de ‘beginselen van een behoorlijke procesorde’ en behelst de gelijke behandeling van gelijke gevallen (Kronenberg & De Wilde 2005). Het is een ‘structuurbepalende norm’ binnen het Nederlandse recht en is tevens terug te zien in artikel 1 van de Grondwet (Pennarts 2008). De selectieve toepassing van bevoegdheden is in de casuïstiek altijd gerelateerd aan het oneigenlijk gebruik van bevoegdheden. Een selectieve inzet van bevoegdheden als opzichzelfstaande handeling is niet tot nauwelijks opgemerkt, ook al noemen we het hier als een aparte categorie van het creatief gebruik van bevoegdheden

## Afsluiting

In dit artikel is het fenomeen dat we omschreven als *het creatief gebruik van bevoegdheden* nader uiteengezet. Uit de casestudie bij de Nederlandse politie kwam naar voren dat politieagenten op allerlei creatieve manieren met hun bevoegdheden omgaan om obstakels te omzeilen die het nastreven van (hogere) organisatiedoelen en/of algemene maatschappelijke belangen in de weg staan: binnen, buiten en vooral op de grenzen van wet- en regelgeving. Dit creatief gebruik van bevoegdheden is in dit artikel toegelicht aan de hand van diverse casussen uit de praktijk (zie voor een volledig overzicht: Van Halderen 2010), op basis waarvan een eerste indeling in elf categorieën is voorgesteld met vier doorsnijdende kernelementen, namelijk: het niet inzetten van bevoegdheden, misbruik van bevoegdheden, oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en het selectief inzetten van bevoegdheden (zie figuur 1). Deze studie heeft met deze eerste empirische verkenning de huidige wetenschappelijke kennis rond dit fenomeen in Nederland willen uitbreiden. Uiteraard zou hiernaar meer onderzoek, bij verschillende politiekorpsen in Nederland en daarbuiten, moeten worden verricht om tot een sluitende beschrijving en indeling te komen.

In het onderzoek is ook gevraagd naar factoren die bijdragen aan het creatief gebruik van bevoegdheden. Veelal gaven de geïnterviewde agenten zelf redenen voor hun handelen. Uit het beeld dat hieruit werd verkregen blijkt dat het nastreven van de ‘goede zaak’ gecombineerd met het handelen op of over formele grenzen – volgens betrokkenen zelf – relatief vaak voortkomt uit beperkingen rondom de wet- en regelgeving: wettelijke instructies, evenals bureaucratische of universele standaarden, die veelal ongepast zijn voor de situatie (zie ook Punch 1985); het gebrek aan bevoegdheden (zie ook Barker & Carter 1998; Goldstein 1977); de gebrekkige afdwingbaarheid van wetgeving (zie ook Van Laere 1980); en de hoge mate van onduidelijkheid die ermee gepaard gaat (zie ook Harrison 1999; Punch

1985; Van Beers 2001; Van Reenen 2002). Andere werkgerelateerde obstakels, zoals het vele papierwerk, capaciteitsgebrek of een tekort aan vaardigheden en kennis, lijken eveneens een belangrijke rol te spelen, net als daarmee samenhangende individuele en culturele factoren, zoals frustratie, bepaalde denkpatronen en rechtvaardigingen voor het gedrag, de groepscultuur en een gedeelde politiemoraal (zie voor een beschrijving van het eigen onderzoek: Van Halderen 2010). Vooral tegenstrijdigheden waarbij ambitieuze doelen tegenover beperkingen staan, lijken van belang. De politie wordt blootgesteld aan diverse eisen en verwachtingen die geregeld conflicteren (zie ook FitzPatrick 2006; Van Laere 1980). Het kan daarbij gaan om druk die wordt uitgeoefend op de politieorganisatie of de individuele agent vanuit overheidsinstanties, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties waarmee de politie samenwerkt aan veiligheid (zie bijvoorbeeld Van Noije & Wittebrood 2008). Dat geldt eveneens voor de politiek: politici profileren zich geregeld op het thema veiligheid door te pleiten voor een harde en consequente aanpak van criminaliteit (zie bijvoorbeeld Terpstra & Van der Vijver 2005). Tegenover dit 'dringend appèl op de politie' worden diverse beperkingen opgelegd (Van Reenen 2002). Zo worden bevoegdheden ingeperkt, bezuinigingen en/of reorganisaties doorgevoerd en eist men dat de politie haar boekje nimmer te buiten gaat (zie FitzPatrick 2006; Punch 1985; zie ook Elsevier 2009). De politieorganisatie zelf is daarbij eveneens een partij die aanzienlijke pressie op de agent uitoefent door een toegenomen bedrijfsmatige focus, met een nadruk op efficiency en meetbare output, waarbij agenten verantwoordelijk worden gehouden voor te boeken resultaten (zie ook Van Beers 2002).

Uit het beeld dat naar voren komt uit de gehouden interviews en observaties wordt duidelijk dat obstakels die het afleveren van goed werk bemoeilijken, kunnen leiden tot een afwijkend gebruik van bevoegdheden door politieambtenaren. Ook deze oorzaken van creatief handelen dienen verder onderzocht te worden, allereerst door de politieorganisatie zelf. Aan het creatief gebruik van bevoegdheden kleven immers integriteitsrisico's met maatschappelijke implicaties, bijvoorbeeld in het geval dat de rechtspositie van burgers onder druk komt te staan of het vertrouwen in de politieorganisatie (en breder het landsbestuur) wordt geschaad.

## Literatuur

- Barker, T. & D.L. Carter (1998) [1994] *Police Lies and Perjury: A Motivation-Based Taxonomy*. In: M.C. Braswell, B.R. McCarthy & B.J. McCarthy (eds.), *Justice, Crime and Ethics. Third Edition*. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 91-102 (herdruk).
- Crank, J.P. & M.A. Caldero (2000) *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
- Crank, J., D. Flaherty & A. Giacomazzi (2007) *The Noble Cause: An Empirical Assessment*. *Journal of Criminal Justice*, 35(1), 103-116.
- Elsevier (2009) *Plan Ter Horst: minder agenten op straat*. Url: [www.elsevier.nl/web/10233749/Nieuws/Nederland/Plan-Ter-Horst-minder-agenten-op-sstraat.htm?rss=true](http://www.elsevier.nl/web/10233749/Nieuws/Nederland/Plan-Ter-Horst-minder-agenten-op-sstraat.htm?rss=true) (13 november 2012).

- FitzPatrick, D.P. (2006) Moving Beyond the Noble Cause Paradigm: Providing a Unified Theory of Ethics for 21st Century American Policing. *Forum on Public Policy: A Journal of the Oxford Round Table*, 1-25. Url: [www.forumonpublicpolicy.com/archive06/Fitzpatrick.pdf](http://www.forumonpublicpolicy.com/archive06/Fitzpatrick.pdf) (13 november 2012).
- Goldstein, H. (1977) *Policing in a Free Society*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Haarr, R.N. (1997) They're Making a Bad Name for the Department. Exploring the Link between Organizational Commitment and Police Occupational Deviance in a Police Patrol Bureau. *Policing: An International Journal of Police Strategy and Management*, 20(4), 786-812.
- Haenen, M. & T.J. Meeus (1996) Inleiding Dossier IRT-affaire. *NRC Handelsblad*. Url: <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/IRTvervolg/haenen.html> (13 november 2012).
- Halderen, R.C. van (2010) *Een doel voor ogen. Explorerend onderzoek naar het creatief gebruik van bevoegdheden binnen de Nederlandse politie* (masterthesis, uitgave 16 in de serie Dynamics of Governance). Amsterdam: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Harrison, B. (1999) Noble Cause Corruption and the Police Ethic. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 68(8), 1-7.
- Huberts, L.W.J.C. & J. Naeyé (red.) (2005) *Integriteit van de politie. Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.
- Kleinig, J. (2002) Rethinking Noble Cause Corruption. *International Journal of Police Science and Management*, 4(4), 287-314.
- Klockars, C.B. (1980) The Dirty Harry Problem. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 452(1), 33-47.
- Klockars, C.B. (1984) Blue Lies and Police Placebos. The Moralities of Police Lying. *American Behavioral Scientist*, 27(4), 529-544.
- Kronenberg, M.J. & B. de Wilde (2005) *Grondtrekken van het Nederlandse strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Laere, E.M.P. van (1980) *Oorzaken van normafwijkend gedrag binnen de politie-organisatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, Afdeling Onderzoek en Ontwikkeling.
- Lasthuizen, K. (2008) *Leading to Integrity. Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lasthuizen, K., L.W.J.C. Huberts & L. Heres (2011) How to Measure Integrity Violations, towards a Validated Typology. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage.
- Miller, S. (1999) Noble cause corruption in policing. *African Security Review*, 8(3), 1-10. Url: [www.iss.co.za/Pubs/ASR/8No3/NobleCauseCorruption.html](http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/8No3/NobleCauseCorruption.html) (15 november 2012).
- Muller, E. (2012) Veranderingen na Van Traa: op weg naar een nieuwe crisis in opsporing? *Cahier Politiestudies*, 24, 77-90.
- Nojje, L. van & K. Wittebrood (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Pennarts, H.F.T. (2008) *Bevinselen van behoorlijk bestuur*. Apeldoorn-Antwerpen: Maklu-Uitgevers.
- Politie (2007) *Code Blauw. Beroepscode Politie Nederland*. Politie Nederland.
- Politie Brabant-Noord (2011) *Weekendarrangement*. Url: [www.politie.nl/brabant-noord/projecten/weekendarrangement.asp](http://www.politie.nl/brabant-noord/projecten/weekendarrangement.asp) (20 november 2011).
- Politie Utrecht (2010) *Weekendarrangement*. Url: [www.politie.nl/utrecht/projecten/weekendarrangement.asp](http://www.politie.nl/utrecht/projecten/weekendarrangement.asp) (20 november 2011).

Robin Christiaan van Halderen & Karin Lasthuizen

- Punch, M. (1985) *Conduct Unbecoming. The Social Construction of Police Deviance and Control*. London/New York: Tavistock publications.
- Punch, M. (2009) *Police Corruption. Deviance, accountability and reform in policing*. Cul-lompton: Willan Publishing.
- Reenen, P. van (2002) Mensenrechten en gewoon politiewerk: Het beleid en de straat. In: C.D. van der Vijver, L.G.H. Gunther Moor & E.M.P. van Laere (red.), *Politiewerk in (buiten)gewone omstandigheden. Normen, moraal en grenzen van politiewerk*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 25-37.
- Skolnick, J.H. (2002) Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7-19.
- Skolnick, J.H. & R.A. Leo (1998) [1992] The Ethics of Deceptive Interrogation. In: M.C. Braswell, B.R. McCarthy & B.J. McCarthy (eds.), *Justice, Crime and Ethics*. Third Edition. Cincinnati: Anderson Publishing Co., 109-123 (herdruk).
- Terpstra, J. & K. van der Vijver (2005) De veiligheid in Nederland: het onveiligheidscomplex. In: M. Arentsen & W. Trommel (red.), *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 133-153.
- Trouw (2009) Strafvermindering na 'weekendarrangement' politie. Url: [www.trouw.nl/nieuws/nederland/article2727340.ece/Strafvermindering\\_na\\_\\_weekendarrangement\\_\\_politie.html](http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/article2727340.ece/Strafvermindering_na__weekendarrangement__politie.html) (4 januari 2013).