

ARTIKELEN

PEER REVIEWED

Geen aangifte, en dan?

Juridische aspecten en politiepraktijken

Renze Salet, Melvin Kremers & Jan Terpstra

1 Inleiding

De aangifte vormt vaak de eerste belangrijke stap in het proces van opsporing en vervolging. De beschikbaarheid en kwaliteit van de aangifte worden bovendien beschouwd als belangrijke bouwstenen voor het strafrechtelijk bewijs.¹ Wat echter als er wel serieuze aanwijzingen zijn voor een criminele gebeurtenis zoals het gebruik van geweld en er zelfs vermoedens bestaan over wie de verdachte is, maar aangifte ontbreekt?

Verscheidende onderzoeken in Nederland laten zien dat slachtoffers soms afzien van aangifte uit angst voor represailles, omdat zij zich ernstig bedreigd of geïntimideerd voelen, soms in combinatie met een gevoel van loyaliteit aan de dader. Deze factoren kunnen er ook toe leiden dat een slachtoffer een eerder gedane aangifte weer wil 'intrekken'. De beslissing om geen aangifte te doen lijkt zich vooral voor te doen bij slachtoffers van huiselijk geweld, stalking en loverboys, en bij ernstige dreiging, intimidatie en geweld binnen een buurt.² In veel van deze gevallen is er niet alleen sprake van (dreigend) geweld, maar zijn dader en slachtoffer ook (intieme) bekenden van elkaar en/of is sprake van een geringe sociale afstand en soms afhankelijkheid van het slachtoffer ten opzichte van de dader. Ook in andere gevallen zien slachtoffers soms van aangifte af, bijvoorbeeld bij

- 1 Hoewel ook gewaarschuwd wordt over het toekennen van de waarde aan de aangifte, zie hierover bijv. S. Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2014, p. 29-30.
- 2 Zie B. Bieleman e.a., *Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van burgers*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2010; J. Tolsma, 'Aangiftebereidheid: welke overwegingen spelen een rol bij de beslissing om wel of niet aangifte te doen?', *Cahiers Politiestudies* 2011/21, p. 11-32; E. Bervoets, 'De buurt op scherp: een criminele jeugdgroep', *Cahiers Politiestudies* 2011/18, p. 97-118.; M. Eysink Smeets, E. Bervoets & J. Nap, *De Onaantastbaren. De destructieve doorwerking van onaantastbaren in wijk en buurt*, Den Haag: Nicis 2011; J. Kort, M.I. Fedorova & J. Terpstra, *Politiemensen over het Strafrecht*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2014; R. Salet & J. Terpstra, *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2017; J. Terpstra, *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2019.

diefstal uit een bedrijfspand of winkel waarbij de eigenaar het te veel werk vindt om aangifte te doen.³

Volgens verschillende onderzoeken kan voor politiemensen het ontbreken of 'intrekken' van een aangifte reden zijn de zaak stop te zetten. De overwegingen die daarbij een rol spelen, lopen uiteen. In sommige gevallen veronderstellen politiemensen dat zonder aangifte 'strafrechtelijk niets mogelijk' is, bijvoorbeeld omdat zonder aangifte het Openbaar Ministerie (OM) de zaak niet zou willen vervolgen of omdat een rechter dan het bewijs te gering zou vinden.⁴ Daarbij kunnen soms ook andere overwegingen naar voren worden gebracht. Zo meent een wijkagent ten aanzien van een slachtoffer van geweld door haar 'loverboy' dat het niet doen van aangifte de eigen verantwoordelijkheid is van het slachtoffer. Bovendien zou volgens deze wijkagent de politie er alleen zijn voor de strafrechtelijke afdoening. Voor andere stappen of hulp zou het slachtoffer elders moeten zijn.⁵ Hoe vaak deze opvattingen binnen de politie voorkomen, is uit deze studies niet te halen. Wel is duidelijk dat deze opstelling binnen de politie zeker niet door iedereen gedeeld wordt en daar tot discussie leidt.⁶ Soms proberen politiemensen de door hen ervaren problemen als gevolg van het ontbreken van een aangifte te omzeilen of te compenseren door andere maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door slachtoffer of getuige te overreden toch aangifte te doen of het feit anders anoniem te melden.⁷

De opvattingen en praktijken die binnen de politie bestaan ten aanzien van het ontbreken van aangifte (evenals de verschillen die zich daarbij voordoen) kunnen niet los worden gezien van de grote autonomie die politiemensen in de praktijk vaak hebben. Reeds vaak is geconstateerd dat het dagelijks werk van politiemensen slechts deels bepaald wordt door formele regels. Hier is een aanzienlijke ruimte tot eigen interpretatie en invulling, waarbij praktische en morele overwegingen grote invloed kunnen hebben. Daarnaast zijn voor veel politiemensen de regels vaak complex, tegenstrijdig en moeilijk te overzien.⁸ Politiegedrag is dan ook vaak slechts tot op zekere hoogte regelgeleid; in veel gevallen worden regels vooral gebruikt om later te kunnen uitleggen wat men heeft gedaan en waarom.⁹ Verondersteld kan worden dat deze noties ook relevant kunnen zijn om te begrijpen hoe politiemensen reageren op het ontbreken van een aangifte.

- 3 Een dergelijk geval kwamen wij tegen tijdens het veldwerk in het kader van onderzoek naar ZSM (Salet & Terpstra 2017).
- 4 Bervoets 2011; Kort, Fedorova & Terpstra 2014, p. 61-65; Salet & Terpstra 2017.
- 5 Terpstra 2019, p. 81-82 en 119-120.
- 6 Kort, Fedorova & Terpstra 2014; Salet & Terpstra 2017; Terpstra 2019.
- 7 J. Terpstra, *Wijkagenten en hun dagelijks werk*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2008.
- 8 M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy; dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage 1980; J. Terpstra, *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2002; J. Terpstra, 'Wijkagenten. Taakuitvoering, autonomie en werkstijlen', in: H. Moors & E. Bervoets (red.), *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013, p. 211-226; B. Zacka, *When the state meets the street. Public service and moral agency*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press 2017.
- 9 C. Shearing & R. Ericson, 'Culture as figurative action', *British Journal of Sociology* 1991/4, p. 481-506.

In dit artikel staat de vraag centraal hoe politiemensen omgaan met zaken waarin een aangifte ontbreekt. Wat bedoelen politiemensen als ze zeggen dat ze zonder aangifte niks kunnen en hoe gaan zij met een aangifte (of het ontbreken daarvan) om? Op grond van welke overwegingen kiezen zij hun werkwijzen als aangifte ontbreekt? Deze empirische vragen worden hier beantwoord op basis van een verkennende kwalitatieve studie. Alvorens op de hierbij gehanteerde methoden en de resultaten van het onderzoek in te gaan, wordt nagegaan wat de juridische betekenis is van een aangifte voor de opsporing en vervolging. In hoeverre is de politie juridisch gezien voor het doen van opsporingsonderzoek afhankelijk van een aangifte?

2 De aangifte in het strafvorderlijke proces

Zoals aangegeven kan de aangifte in het strafproces een bijzondere rol vervullen. Bij het starten van een opsporingsonderzoek heeft zij als voornaamste doel de opsporingsinstanties te informeren over een geconstateerd of toekomstig strafbaar feit.¹⁰ Naast het op die manier bijdragen aan het vestigen van een (redelijke) verdenking kan zij ook een aanknopingspunt bieden om op 'door te rechercheren'. Voorts kan de aangifte – veelal in de vorm van een proces-verbaal – later relevant zijn in het kader van de te nemen vervolgingsbeslissing, en kan zij dienen als bewijsmiddel in de uiteindelijke strafzaak.¹¹ Hoewel de aangifte een belangrijke functie kan vervullen, is zij niet vereist om strafrechtelijk 'iets te kunnen doen'. Blijkens artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) is geen aangifte vereist om te kunnen spreken van 'opsporing'. Volgens dat artikel is er immers sprake van opsporing in het geval van:

'(...) [een] onderzoek in verband met strafbare feiten onder het gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.'

Daarnaast maakt ook het publiekrechtelijke karakter van de strafvordering dat onderzoek naar strafbare feiten kan worden verricht zonder aangifte.¹² Expliciet maakte de wetgever dit uitgangspunt duidelijk in het oorspronkelijke (regerings)ontwerp van ons huidige Wetboek van Strafvordering. Artikel 2 van dat ontwerp luidde, als een van de eerstgenoemde algemene bepalingen, namelijk:

- 10 Vgl. (*inter alia*) G.J.M. Corstens, *Het Nederlands Strafprocesrecht* (bewerkt door M.J. Borgers & T. Kooijmans), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 77; P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht. Een thematische inleiding*, Nijmegen: Ars Aequi 2013, p. 134-135.
- 11 Brinkhoff 2014, p. 21; M. Goderie & R. Kool, *Mensenhandel in de prostitutie opsporing zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2016, p. 22.
- 12 Toelichting op het ontwerp van de Staatscommissie voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering, p. 48, te raadplegen in K. Lindenberg, *Van Ort tot ORO. Een verzameling van werken die hebben geleid tot het Oorspronkelijke Regeringsontwerp van een nieuw Wetboek van Strafvordering (1914)*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2002, p. 432.

‘Strafvordering is, tenzij de wet anders bepaalt, onafhankelijk van eenige aangifte of klachte of van eenige burgerlijke vordering uit het strafbare feit voortvloeiende.’

De tekst van het voorgestelde artikel is uiteindelijk niet opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, omdat deze regel meer van academische aard zou zijn en eerder in een ‘leerboek’ thuishoorde.¹³ Met die redenering heeft de minister de regel *inhoudelijk* uiteraard niet verworpen en heeft de regel zijn gelding dan ook behouden. De stelregel dat voor het starten van het opsporingsonderzoek een aangifte niet vereist is, kent één uitzondering, namelijk ten aanzien van de categorie van klachtdelicten.¹⁴ Het klachtvereiste bij deze klachtdelicten waakt voor het ongewenst ruchtbaarheid geven aan voor slachtoffers pijnlijke zaken.¹⁵ Hoewel het ontbreken van een klacht strikt genomen slechts een belemmering vormt voor de *vervolg*ing, dienen ook handelingen ter voorbereiding van die vervolging (lees: opsporingshandeling) achterwege te blijven. Bij klachtdelicten mogen die opsporingshandelingen alleen worden verricht als de klachtgerechtigde expliciet heeft aangegeven onderzoek te wensen.¹⁶ Toch is het verbod op opsporingsonderzoek bij het ontbreken van een klacht of uitdrukkelijk verzoek daartoe niet absoluut. Zo oordeelde de Hoge Raad dat in de situatie waarin er (mogelijk) meerdere klachtgerechtigden zijn en een van hen een opsporingswens heeft uitgesproken, de politie – op grond van die wens – onderzoek mag verrichten naar andere mogelijke slachtoffers.¹⁷

Behalve het publiekrechtelijke karakter van de strafvordering maakt ook de aard van het opsporingsonderzoek zelf dat aangifte niet geldt als vereiste of ingangsvoorwaarde voor het onderzoek. Van oudsher ligt de kern van het opsporingsonderzoek in de opheldering van het feit zelf (ook wel *corpus delicti*). De fase van het onderzoek die zich richtte op het strafbare feit, werd aangemerkt als het *inquisito generalis*. Indien het onderzoek zich vervolgens meer op een concreet persoon ging richten, was er sprake van het zogenoemde *inquisito specialis*, hetgeen vandaag de dag waarschijnlijk vertaald zou worden met ‘vervolging’ in plaats van ‘opsporing’.¹⁸ Een soortgelijke onderverdeling lijkt in het hedendaagse beleid ten aanzien van de opsporing eveneens te worden gehanteerd. De Aanwijzing voor de

13 *Kamerstukken II* 1917/18, 77, nr. 1, p. 20.

14 Voorbeelden van klachtdelicten zijn smaad, laster, eenvoudige belediging en het doen van valse aangifte (art. 261-268 jo. art. 269 Sr), alsmede belaging – ook wel: stalking – ex art. 285b Sr.

15 J. R Emmelink, *Mr. D. Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 589.

16 HR 3 mei 1977, ECLI:NL:HR:1977:AB7174, NJ 1978/692, m.nt. G.E. Mulder; HR 16 juni 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD1194, NJ 1998/800; eerder in gelijke zin A.J. Blok & L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche Strafproces. Eerste Deel*, Haarlem: Tjeenk Willink & Zoon 1925, p. 416.

17 HR 4 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2242, r.o. 3.2, *RvdW* 2019/8.

18 Zie J. de Bosch Kemper, *Wetboek van Strafvordering, naar dezelfs beginselen ontwikkeld en in verband gebracht met de algemeene regtsgeleerdheid* (deel 1), Amsterdam: Johannes Müller 1838, p. 304-306; P.A.M. Verrest, *Raison d'être. Een onderzoek naar de rol van de rechter-commissaris in ons strafprocesrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 64; P.P.J. van der Meij, *De driehoeksverhouding in het strafrechtelijk vooronderzoek* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 35.

opsporing bepaalt dat de politie – binnen de daarvoor geschetste kaders – bevoegd is om de zaak voortijdig te beëindigen (ofwel ‘op te leggen’) indien er nog geen verdachte in beeld is. De aanwijzing spreekt in dat geval van het beëindigen van de *opsporing* door de politie zelf. In die situatie opereert de politie in hoge mate autonoom. Anders is dat zodra er wél een verdachte in beeld is; dan is er sprake van een sepotbeslissing, welke verantwoordelijkheid aan het OM toekomt omdat die beslissing genomen wordt ten aanzien van de vraag of er (verder) wordt *vervolgd*.¹⁹

De opsporing richt zich ook vandaag de dag primair op de opheldering van het strafbaar feit zelf. Voor die opheldering is het irrelevant op welke wijze de informatie omtrent dit feit de politie heeft bereikt. Ook zonder ‘formele aangifte’ dient de politie immers de mogelijkheid te hebben een strafbaar feit op te helderen. De politie dient, anders gezegd, de mogelijkheid te hebben zaken eigenhandig ‘te halen’ in plaats van enkel afhankelijk te zijn van ‘gebrachte’ zaken.²⁰ Dat is vooral van belang bij strafbare feiten met een lage aangiftebereidheid, die doorgaans verborgen blijven, en bij zogenoemde slachtofferloze delicten.²¹ Een duidelijk voorbeeld van de noodzaak tot onafhankelijkheid van de aangifte vormt de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze aanwijzing heeft hoofdzakelijk betrekking op delicten die doorgaans gepaard gaan met een lage aangiftebereidheid. In de aanwijzing wordt benadrukt dat de officier van justitie bij deze delicten verplicht is ‘ambtshalve vervolging’ te overwegen ‘in zaken waarin de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer ernstig is/ wordt bedreigd’.²² Deze verplichting heeft, aldus de aanwijzing, in gevallen van onder meer huiselijk geweld, eengerelateerd geweld of kindermishandeling vooral te maken met de kwetsbaarheid van de slachtoffers en de afhankelijkheidsrelatie waarin zij kunnen verkeren.²³ Op grond van de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling moeten daarbij onder meer de volgende overwegingen worden betrokken: de directe en duurzame veiligheid van de betrokkenen, de veerkracht van de slachtoffers, de persoon van de dader, het beperken van recidiverisico, het eventueel moeten beveiligen en bewaken van de slachtoffers, de ernst van de gedraging, de schade die daardoor is aangericht, en de impact die het delict op de samenleving heeft gehad, alsmede het belang van de waarheidsvinding.²⁴

Op grond van de Aanwijzing voor de opsporing geldt dat, hoewel het OM het gezag heeft over de opsporing, de politie binnen het kader van de aanwijzing en gemaakte afspraken binnen de driehoek kan beslissen in een zaak verder geen opsporing te verrichten wanneer er geen verdachte in beeld is. Indien er wél een

19 Aanwijzing voor de opsporing (*Stcrt.* 2013, 35757), p. 2.

20 Over het belang hiervan: P. Klerks, ‘Sturing in de opsporing: De rol van het OM als bevoegd gezag’, in: N. Kop, R. van der Wal & G. Snel (red.), *Opsporing belicht*, Den Haag: Boom Lemma uitgeverij 2012, p. 109-110.

21 Zie Goderie & Kool 2016, p. 21-23; M.S. Groenhuijssen, ‘Perikelen rond het doen van aangifte van misdrijf bij de Nederlandse politie’, *DD* 2018/58, p. 720-722.

22 Vgl. Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (*Stcrt.* 2016, 19416), p. 5.

23 Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (*Stcrt.* 2016, 19416), p. 3.

24 Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (*Stcrt.* 2016, 19416), p. 2-4.

verdachte is, zou niet de politie, maar de officier van justitie moeten beslissen omtrent het (al dan niet) inzetten van vervolging.²⁵ Het voorgaande suggereert dat bijvoorbeeld in geval van huiselijk geweld, waarbij vermoedelijk altijd sprake is van een bekende dader, de politie juridisch gezien geen beoordelingsruimte heeft, maar de beslissing om over te gaan tot vervolging bij de officier van justitie ligt. Anders is dit in gevallen van kindermishandeling of eerwraak waarin (nog) geen verdachte is geïdentificeerd. De politie lijkt hierbij juridisch gezien wel beoordelingsruimte te hebben. De vraag rijst hoe politiemensen in de praktijk met deze beslissingen omgaan. Hoe gaan politiemensen in de praktijk om met zaken waarin een aangifte ontbreekt en welke overwegingen spelen daarbij een rol?

3 Methoden

In eerdere onderzoeken werd geconstateerd dat politiemensen soms niets doen in een zaak wanneer een aangifte ontbreekt of het slachtoffer de aangifte wil 'intrekken'. Echter, over de vraag wat politiemensen daarmee bedoelen, hoe zij vervolgens met dergelijke zaken omgaan en welke overwegingen daarbij een rol spelen, is weinig bekend. Deze exploratieve, kwalitatieve studie probeert daar inzicht in te verkrijgen. Centraal staat het verkrijgen van inzicht in de strategieën die politiemensen hanteren bij deze zaken en hun overwegingen daarbij.

Deze empirische vragen worden hier beantwoord met behulp van open interviews met uitvoerende politiemensen uit basisteams van de Nederlandse politie. Omdat het gaat om het achterhalen van een veelheid aan verschillende strategieën en overwegingen, is ervoor gekozen het onderzoek uit te voeren in twee basisteams uit verschillende politie-eenheden. Ook zijn, in het belang van die diversiteit, bij deze teams uitvoerende politiemensen met uiteenlopende functies geïnterviewd die allen in hun werk te maken kunnen krijgen met de vraag hoe om te gaan met zaken als een aangifte ontbreekt. Per team is een lijstje met functies voorgelegd die voor dit onderzoek relevant zouden kunnen zijn. Het is aan de betreffende teamchefs overgelaten de medewerkers te selecteren binnen deze criteria. In de praktijk betekende dit dat de medewerkers die in dienst waren op de dagen dat de interviews plaatsvonden, zijn verzocht onderling af te stemmen wie aan het onderzoek zou meewerken. Binnen de aangegeven criteria heeft de selectie van de medewerkers voor zover te overzien tamelijk willekeurig plaatsgevonden.

In totaal zijn de volgende zeventien politiemensen geïnterviewd, verspreid over de twee teams: twee hulpofficieren van justitie, twee medewerkers Service & Intake, twee medewerkers/coördinatoren VVC-team, twee operationeel coördinatoren, drie wijkagenten en vier medewerkers uit de noodhulp (surveillance). Op één team is nog uitgebreid gesproken met de teamchef en is op aanraden van deze teamchef gesproken met een medewerker van het team Intake Opsporingszaken van het district waar dit team onder valt.

25 Aanwijzing voor de opsporing (*Stcr.* 2013, 35757), p. 2; alsook Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling (*Stcr.* 2016, 19416), p. 5.

Renze Salet, Melvin Kremers & Jan Terpstra

Het ging hierbij om open, face to face interviews aan de hand van een globale topiclijst. De interviews zijn opgenomen en vervolgens woordelijk uitgewerkt, zodat in het navolgende gebruik kan worden gemaakt van letterlijke citaten. De interviews duurden gemiddeld 20 tot 30 minuten. De interviewverslagen zijn vervolgens gecodeerd en geanalyseerd. De codes zijn op inductieve wijze ontwikkeld.

4 ‘Zonder aangifte kunnen we niks’

Eerder werd op basis van verschillende onderzoeken geconstateerd dat politiemensen werkzaam in het uitvoerende basispolitiewerk soms van oordeel zijn dat zij zonder aangifte in een zaak ‘niks kunnen’. Deze onderzoeksbevinding roept de vraag op wat politiemensen hiermee eigenlijk bedoelen. Hierbij lijken verschillende aspecten een rol te spelen. Ten eerste veronderstellen deze politiemensen dat het OM zonder aangifte niet bereid zou zijn een zaak te vervolgen of dat de rechter dan al snel het bewijs onvoldoende zou vinden. Het ontbreken van een aangifte kan voor deze politiemensen dan ook reden zijn een zaak ‘stop te zetten’. Vermoedelijk speelt bij een deel van hen (ook) gebrek aan kennis van het strafrecht een rol. Mede daarom schrijven zij praktische en organisatorische barrières of een opstelling van een officier (deels) toe aan het strafrecht. Soms ontstaat bovendien de indruk dat deze uitspraak van politiemensen niet letterlijk moet worden genomen; zij verwijst eerder naar een algemene onvrede over het functioneren van het strafrecht²⁶ of wordt in de hectiek van het alledaagse politiewerk geroepen als reactie op opgelopen frustraties (maar blijft soms toch niet zonder consequenties).

Opmerkelijk is dat in deze studie veel van de geïnterviewde politiemensen onderkennen dat de opvatting ‘zonder aangifte kunnen wij niks’ inderdaad onder hun collega’s voorkomt, maar dat zij vervolgens zeggen zelf deze opvatting niet te onderschrijven of onjuist te vinden. Zij erkennen dat politiemensen in het alledaagse werk een zaak soms stoppen omdat een aangifte ontbreekt, maar vinden tegelijk dat deze praktijk niet ‘hoort’. Soms worden politiemensen tijdens deze interviews zelfs wat verontwaardigd over de suggestie dat de politie te gemakkelijk zaken zou laten lopen. Naar hun oordeel kan de politie ook bij het ontbreken van een aangifte vaak best nog ‘iets doen’.

Op basis van de interviews in deze studie kan onderscheid worden gemaakt in drie strategieën van politiemensen in een zaak waarbij de aangifte ontbreekt. Ten eerste besluiten politiemensen soms niets te doen, in lijn met de bevinding in eerdere onderzoeken. In de tweede plaats zoeken politiemensen toch naar mogelijkheden om binnen het strafrechtelijk traject tot een oplossing te komen. Zo proberen politiemensen dan het slachtoffer te stimuleren toch aangifte te doen, bijvoorbeeld door uit te leggen wat de gevolgen kunnen zijn van het niet doen van aangifte. Als iemand bang is aangifte te doen vanwege mogelijke represailles, wordt in de praktijk vaak het advies gegeven de informatie te verstrekken via

26 Kort, Fedorova & Terpstra 2014.

Meld Misdaad Anoniem. Ook kan er strafrechtelijk een vervolg worden gegeven door wat politiemensen noemen ‘ambtshalve door te pakken’. Daarmee wordt bedoeld dat er door verbalisanten ambtshalve een proces-verbaal van bevindingen wordt opgemaakt waaruit blijkt wat de verbalisanten hebben waargenomen en hebben gehoord van het slachtoffer. Volgens politiemensen gaat het hier meestal om zaken waarbij slachtoffer en verdachte bekenden zijn van elkaar. Vaak is hierbij sprake van (huiselijk) geweld. Deze weg wordt soms ook bewandeld bij stalking, mensenhandel en zedenzaken. Dat bij dergelijke zaken vaak aangifte ontbreekt, heeft volgens politiemensen te maken met angst bij slachtoffers voor represailles van de dader. In geval van huiselijk geweld moet overwogen worden of er wel of niet ambtshalve vervolgd gaat worden. In andere gevallen waarbij veel meldingen zijn gedaan over bijvoorbeeld fietsendiefstal of internetoplichting, maar aangiften ontbreken, besluit de politie soms, onder meer afhankelijk van de aanknopingspunten, over te gaan tot nader en gericht onderzoek. Dat hier geen aangiften worden gedaan, kan volgens politiemensen te maken hebben met onder meer lage meldingsbereidheid, veronderstellingen van slachtoffers dat de politie ‘toch niets doet’ of dat men de politie niet ‘tot last’ wil zijn.

Een derde strategie is juist door buiten het strafrecht naar een antwoord te zoeken. In de praktijk loopt de invulling van deze strategie sterk uiteen. Zo wordt bij zaken van (huiselijk) geweld, stalking, mensenhandel en zedenzaken onder meer overgegaan tot het inschakelen van de wijkagent of hulpverlening, het voeren van een ‘stopgesprek’ met de verdachte, bemiddeling, het stimuleren dat het slachtoffer zelf veiligheidsmaatregelen treft, het geven van een zogeheten AWARE-knop²⁷ aan het slachtoffer of tot bestuurlijke maatregelen. Vergelijkbaar is de inzet van (buurt)bemiddeling bij burenruzies. Overigens kunnen deze maatregelen ook worden getroffen in aanvulling op een strafrechtelijk traject.

5 Overwegingen en achtergronden

Bij de vraag tot welke stappen politiemensen overgaan in zaken waarbij een aangifte ontbreekt, spelen uiteenlopende overwegingen een rol.²⁸ Een eerste belangrijk argument voor politiemensen is dat zij bij hun strategie rekening proberen te houden met de wensen en behoeften van het slachtoffer. Een teamchef verwoordt dit als volgt:

‘Het komt voor dat in zaken geen aangifte aanwezig is. We proberen echter met ons team zo veel mogelijk na te gaan waar de behoeften van het slachtoffer liggen. We proberen daarmee zo betekenisvol mogelijk de zaak voor het slachtoffer af te doen. Dat is soms nog wel lastig voor collega’s die sterk vanuit het strafrecht naar zaken kijken. (...) Soms zijn slachtoffers alleen op zoek naar vergoeding van schade in plaats van dat zij strafrechtelijke vervolging wensen. Bij bijvoorbeeld een burenruzie kan het beter zijn te voorkomen

27 Met een AWARE-knop wordt een alarmsysteem bedoeld waarmee met een druk op de knop de politie melding krijgt naar de persoon toe te gaan.

28 Deze overwegingen zijn overzichtelijk weergegeven in tabel 1.

dat de ruzie verder uit de hand loopt in plaats van over te gaan tot strafrechtelijke vervolging.'

Tabel 1 *Overzicht van overwegingen bij strategie*

Overwegingen	Deeloverwegingen
1. Wensen en behoeften slachtoffer	– Onderscheid aangifte/melding
2. Aanknopingspunten voor succesvol opsporingsonderzoek	– Bewijsbaarheid van de zaak – Anticiperen op de vervolging
3. Kenmerken van de zaak	– Ernst en zwaarte van de zaak – Kwetsbaarheid slachtoffer – Eerdere incidenten – Afspraken met partners – Impact van het feit op de omgeving
4. Praktische omstandigheden	– Drukte dienst – Einde dienst – Onvoldoende tijd/capaciteit
5. Gevolgen	– Informatiepositie – Relatie met politie
6. Noties over goed politiewerk	– Opvatting over taken

Politiemensen maken hierbij vaak onderscheid tussen aangifte en melding. Bij een melding zou alleen informatie worden doorgegeven aan de politie, terwijl het bij een aangifte zou gaan om een verzoek tot vervolging. Volgens politiemensen zijn burgers zich niet altijd bewust van dit onderscheid: burgers zeggen bijvoorbeeld dat ze aangifte willen doen, maar bedoelen alleen een melding. Omgekeerd zou ook voorkomen. Zo zegt een medewerker Service & Intake: 'Mensen hebben niet altijd in de gaten wat er speelt. (...) Soms denken mensen dat het niet zo ernstig is, terwijl het dan toch best een ernstige zaak blijkt te zijn.' Dit kan reden zijn voor politiemensen om burgers uit te leggen dat zij aangifte moeten doen. Burgers die dit onderscheid tussen aangifte en melding wel zouden begrijpen, zouden volgens politiemensen soms bewust geen aangifte willen doen omdat zij geen strafrechtelijk traject in willen gaan, maar alleen willen dat het probleem stopt. Zij geven alleen informatie aan de politie in de hoop dat deze de dader kan bewegen te stoppen met zijn gedrag.

Het onderscheid dat politiemensen hier maken tussen aangifte en melding is een opmerkelijk onderscheid dat de nodige juridische vragen oproept. Strafrechtelijk bezien is een aangifte geen verzoek tot vervolging, die functie is immers expliciet toebedeeld aan de klacht. Bovendien, zoals eerder aangegeven, is voor een strafrechtelijk traject een aangifte niet nodig (en omgekeerd verplicht een aangifte niet tot opsporing en/of vervolging). Juridisch gezien is het door politiemensen gemaakte onderscheid dus onjuist.

De tweede overweging die van belang is bij de strategie die politiemensen volgen is of zij op basis van de beschikbare informatie voldoende aanknopingspunten zien voor een strafrechtelijk onderzoek. Ondanks dat politiemensen zich soms wel bewust zijn van het feit dat een aangifte niet noodzakelijk is voor onderzoek, zijn zij van mening dat zij sterker staan als er wel een aangifte is. Uiteindelijk

geldt, ook wanneer wel aangifte is gedaan, dat er voldoende aanknopingspunten moeten zijn voor zinvol onderzoek en dat de verwachting bestaat dat onderzoek voldoende bewijs kan opleveren voor succesvolle vervolging. Kortom, voor politiemensen moet het op basis van de informatie duidelijk zijn dat het strafrechtelijk een bewijsbare zaak is (bijvoorbeeld door zichtbaar letsel of getuigen die over het gebeurde kunnen verklaren). Als dit ontbreekt, kan dit reden zijn niet over te gaan tot bijvoorbeeld een aanhouding. Hierover zegt een wijkagent:

‘Persoonlijk vind ik dat best een aardig dwangmiddel wat je gebruikt. Je ontnemt iemand van zijn vrijheid en zet hem op het bureau (...). Als je dat doet voor een niet bewijsbare zaak of een zaak waarin niemand (...) wil verklaren, dan is dat wel een heel heftig middel om in te zetten. We moeten goed overwogen besluiten tot vervolging over te gaan of niet.’

Bij deze overweging anticiperen politiemensen op de eventuele strafrechtelijke vervolging in de zaak. Op basis van eerdere ervaringen en contacten met officieren van justitie proberen zij na te gaan hoe met de betreffende zaak zal worden omgegaan als aangifte ontbreekt. Dit is voor politiemensen vooral relevant als zij proberen een slachtoffer aan te moedigen aangifte te doen. Politiemensen willen er dan zeker van zijn dat de officier niet alsnog zal besluiten tot sepot, maar werkelijk overgaat tot vervolging. In sommige gevallen constateren politiemensen dat juist de officier van justitie (aan de ZSM-tafel) (soms herhaaldelijk) vraagt om een aangifte, terwijl in hun ogen de zaak al bewijsbaar is, ook zonder deze aangifte. Een voorbeeld dat hierbij genoemd wordt, is een heterdaad aanhouding van een verdachte van diefstal die een bekennende verklaring aflegt, maar waarbij de officier van justitie toch een aangifte wil hebben.

Ook kenmerken van de zaak kunnen een rol spelen bij de afwegingen van politiemensen over al dan niet ‘ambtshalve doorpakken’ of het treffen van andere maatregelen. Vaak gaat het hierbij om zaken van huiselijk geweld. Deze overwegingen sluiten aan bij de overwegingen genoemd in de hiervoor aangehaalde Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling. Allereerst zijn hierbij de ernst en zwaarte van de zaak van belang. Hoe dit precies wordt afgewogen door politiemensen, is niet altijd duidelijk. Soms gaat het daarbij naar eigen zeggen om een ‘onderbuikgevoel in relatie tot de feiten en omstandigheden’ en ‘soms zijn de feiten en omstandigheden vrij dun, maar zegt alles in je van, als ik dit slachtoffer naar huis laat gaan, dan gaat het mis’. De kwetsbaarheid van het slachtoffer speelt hierbij voor politiemensen ook een belangrijke rol, bijvoorbeeld als er kinderen bij betrokken zijn. Ook als de veiligheid van bijvoorbeeld een gezin in gevaar is, zijn politiemensen eerder geneigd ambtshalve onderzoek in te stellen. Overigens kan dit ook andersom werken. In een door een wijkagent aangehaald voorbeeld waarbij een slachtoffer werd bedreigd door iemand met een vuurwapen, maar weigerde aangifte te doen, was de veiligheid van het slachtoffer juist niet een reden om ambtshalve het dossier naar het OM te sturen. De kans op represailles zou dan immers mogelijk te groot zijn, was de redenering van de wijkagent. Verder kijken politiemensen naar eerdere incidenten die hebben plaatsgevonden. Soms zijn met andere betrokken instanties afspraken gemaakt: wanneer een

Renze Salet, Melvin Kremers & Jan Terpstra

nieuw incident plaatsvindt, zal worden overgegaan tot een strafrechtelijke aanpak. Ten slotte is de impact van het feit, niet alleen voor het slachtoffer, maar ook voor de wijk, voor politiemensen relevant om in hun overwegingen te betrekken. Op de achtergrond kunnen hierbij ook morele overwegingen een rol spelen, bijvoorbeeld ten aanzien van dader of slachtoffer. Zo heeft het in de ogen van politiemensen soms geen zin over te gaan tot ‘ambtshalve doorpakken’ vanwege de morele status van het slachtoffer:

‘In een casus zijn twee mensen, twee verslaafden samen waarbij het de ene keer heel goed gaat en de andere keer niet. Dan is in mijn ogen de acute hulpverlening minder nodig dan bijvoorbeeld in een gezin waar de kinderen telkens getuige zijn van een ruzie of een misdrijf. In de eerste casus (...) zie je dan bijvoorbeeld dat ze de ene dag aangifte doen en de volgende dag weer vrolijk samen zijn.’

In dit geval wordt de morele status van een gezin met kinderen als hoger beoordeeld door politiemensen dan de twee verslaafden waarbij het de ene keer goed gaat en de andere keer niet. Het gezin met kinderen verdient daarom eerder hulp dan de twee verslaafden. Een vergelijkbaar onderscheid maken politiemensen bijvoorbeeld ten aanzien van slachtoffers van uitgaansgeweld. Als een ‘willekeurige iemand een knal op zijn hoofd krijgt’, zien politiemensen eerder het belang iets te doen dan wanneer sprake is van ‘vervelende dronken gasten die iedereen duwen en trekken en zelf een knal op de neus krijgen’. Ook hieraan liggen morele typologieën en onderscheidingen ten grondslag, zoals tussen ‘deserving’, ‘innocent’ of ‘genuine victims’ en ‘undeserving victims’.²⁹

Ook overwegingen van praktische aard kunnen voor politiemensen meespelen, bijvoorbeeld dat ze een drukke dienst hebben, bijna aan het einde van de dienst zijn of geen tijd of capaciteit hebben om achter bepaalde zaken aan te gaan. Dit wordt versterkt als het slachtoffer geen aangifte wenst te doen. De wens van het slachtoffer komt dan samen met het eigen streven de hoeveelheid werk te beperken:

‘Je ziet meldingen die kwalitatief minder goed worden afgedaan door collega’s. Ze worden naar een huiselijk geweld zaak gestuurd en ze praten het plat. Dat is nog wel een cultuur die er nog wel eens is. Dan hebben we er ook geen werk aan. Ik bedoel met plat praten van doe maar even niets en denk er nog over na of je aangifte wilt doen, terwijl iemand zegt van ik wil wel aangifte doen. Ze zeggen dan van denk maar even na want misschien is het niet

29 J. Shapland, ‘Victims, The Criminal Justice System and Compensation’, *British Journal of Criminology* 1984/2, p. 131-149; S. Charman, *Police Socialisation, Identity and Culture. Becoming Blue*. Portsmouth: Palgrave MacMillan 2017. Zie voor vergelijkbare morele typificaties in andere publieke sectoren L.A. Mennerick, ‘Client typologies. A method of coping with conflict in the service-worker relationship’, *Sociology of Work and Occupation* 1974/4, p. 396-418; P. Rosenthal & R. Peccei, ‘The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration’, *Human Relations* 2006/12, p. 1633-1658.

het goede moment om aangifte te doen. Of meer aan de voorkant tackelen dat ze het plat praten, dus zorgen dat er geen aangifte komt.’

Op deze manier proberen politiemensen soms een aangifte af te houden, eventueel ook anticiperend op de haalbaarheid van een strafrechtelijk vervolg, zodat het in hun ogen geen (onnodig) werk oplevert. Deze afhoudende opstelling kan soms ook zijn ingegeven doordat politiemensen onvoldoende kennis en ervaring hebben met dergelijke zaken en niet goed weten hoe hiermee om te gaan. Gebrek aan expertise met betrekking tot bijvoorbeeld de mogelijkheden van hulpverlening of het onvoldoende onderkennen van signalen dat sprake is van angst of bedreiging, kan dan ook een rol spelen bij de vraag welke vervolgstappen worden gezet.

Daarnaast kunnen de gevolgen van het ‘ambtshalve doorpakken’ voor de informatiepositie of de relatie van de politie met betrokkenen meespelen in de afweging wel of geen stappen te zetten zonder aangifte. Zo zou de informatiepositie van de wijkagent of de relatie tussen wijkagent en betrokkene in een later stadium op het spel kunnen komen te staan als nu tegen de wens van het slachtoffer in toch zou worden doorgepakt.

Ten slotte spelen noties over wat goed politiewerk inhoudt een rol bij de overweging wel of niet ‘iets te doen’. Hierover is tussen politiemensen onderling ook discussie.³⁰ Er zijn politiemensen die sterk georiënteerd zijn op het strafrecht, want ‘dat is waar we het voor doen’. Daar staan andere politiemensen tegenover die ‘niet vergeten dat je met een slachtoffer zit’. Zo is de een van mening dat het politiewerk niet ophoudt wanneer een slachtoffer geen aangifte wil doen. Een belangrijke taak is dan bijvoorbeeld om hulpverlening in te schakelen en de vinger aan de pols te houden bij het slachtoffer, terwijl voor een ander de kous af is als ‘een slachtoffer niets wil’.

6 Conclusie

De opvatting onder politiemensen op de werkvloer dat zij zonder aangifte in een zaak van bijvoorbeeld huiselijk geweld, stalking of ernstige bedreiging of geweld in een buurt strafrechtelijk niets kunnen, blijkt juridisch geen stand te houden. Ook het door verschillende politiemensen gehanteerde onderscheid tussen een melding en een aangifte is juridisch gezien onjuist. De politie kan in alle gevallen, met uitzondering van de klachtdelicten, een opsporingsonderzoek beginnen, ook als een aangifte ontbreekt. De Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling gaat zelfs nog een stap verder. Als sprake is van een ernstige bedreiging van de geestelijke en/of lichamelijke integriteit van het slachtoffer, is de officier van justitie zelfs verplicht te overwegen ambtshalve vervolging in te stellen.

Eerder (observatie)onderzoek liet zien dat bij de politie de uitspraak ‘zonder aangifte kunnen wij niks’ met enige regelmaat gehoord kan worden. Onderhavige studie bevestigt deze constatering; immers de geïnterviewde politiemensen herkennen deze opvatting bij hun collega’s. Opmerkelijk is echter dat zij zeggen deze

30 Vgl. Kort & Terpstra 2014; Salet & Terpstra 2017; Terpstra 2019.

opvatting zelf niet te delen en haar zelfs onjuist te vinden. Een verklaring voor deze discrepantie is met deze studie niet gevonden. Een mogelijke verklaring zou kunnen liggen in de gekozen onderzoeksmethode. In dit onderzoek is gebruikgemaakt van interviews om de verschillende strategieën en achterliggende overwegingen inzichtelijk te maken. Hierin is dit onderzoek geslaagd. Echter, niet uitgesloten kan worden dat (een deel van) de politiemensen sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven en daarom hebben gezegd zelf de opvatting niet te onderschrijven.

Deze studie laat zien dat, ondanks dat de uitspraak ‘zonder aangifte kunnen wij niks’ op de werkvloer gehoord kan worden, dit niet wil zeggen dat politiemensen ook altijd in die lijn handelen. Integendeel, dit onderzoek maakt een veelheid van strategieën zichtbaar ingeval een aangifte ontbreekt. Deze lopen uiteen van niets doen tot alsnog een strafrechtelijk traject proberen te beginnen of een antwoord zien te vinden op de problemen buiten het strafrecht om, bijvoorbeeld via bemiddeling of door middel van een stopgesprek met de verdachte.

De voorgaande analyse illustreert (opnieuw) het belang van autonomie en discretionaire ruimte in het werk van politiemensen. In de praktijk blijken zij bijvoorbeeld bij gevallen van huiselijk geweld toch zelf beslissingen te nemen hoe met de zaak verder wordt gegaan, zonder hierover op dat moment overleg te voeren met de officier van justitie. In de lijn van eerder onderzoek blijken praktische, organisatorische en morele overwegingen op dergelijke momenten in hun werk een belangrijke rol te spelen.³¹ Deze studie laat ook nog een ander element zien. Politiemensen mogen zich dan in de dagelijkse hectiek van hun werk wel enigszins cynisch en fatalistisch uiten (bijvoorbeeld als er geen aangifte is, ‘dan houdt het voor mij op’), maar de in deze studie uitgevoerde interviews laten zien dat politiemensen in de praktijk vaak toch de inzet en betrokkenheid tonen om wel wat te doen, zowel binnen als buiten het strafrecht. Deze discrepantie tussen cynisme in hun manier van (onderling) praten en betrokkenheid in hun werk is ook in eerder onderzoek naar het werk van politiemensen gevonden.³² Het lijkt een regelmatig terugkerend, maar vaak over het hoofd gezien onderdeel van de cultuur van de werkvloer in de politieorganisatie.

31 Terpstra 2002; Terpstra 2013.

32 M. Björk, ‘Fighting cynicism: Some reflections on self-motivation in police work’, *Police Quarterly* 2008/1, p. 88-101.