

De organisatie van de politie in Zweden

Enkele impressies van een studiebezoek

Van tijd tot tijd duiken er in de internationale politieliteratuur berichten op over de manier waarop de politie in de Scandinavische landen is georganiseerd en over de wijze waarop de betrokken politiekorpsen intern werken en – ook over de landsgrenzen heen – met elkaar samenwerken.



Cyrille Fijnaut

Prof. dr. C. Fijnaut is gewoon hoogleraar criminologie en strafrecht, KU Leuven

Veel van deze berichten verraden een soort van voorliefde voor wat hier nu maar even wordt betiteld als 'het Scandinavische model': een nationaal georganiseerd politiewezen dat ondanks centrale componenten toch in ruime mate is ingebed in het lokale bestuur, een stelsel ook dat op alle belangrijke domeinen van de politietaken volgens eigentijdse opvattingen is ingericht en een systeem dat op zeer civiele, haast ongedwongen, burgervriendelijke voet functioneert. Voor wie van vlugge vergelijkingen houdt: het tegendeel van het 'hatelijke' Franse systeem – met zijn centralistische politiestructuren, zijn ouderwetse interne organisatie en zijn vrij militaire aanpak van problemen. In de voorbije jaren hebben Zweedse politieofficieren dit model, of althans het beeld dat de buitenwacht ervan heeft, trouwens ook regelmatig zelf in de vakpers gepropageerd.

De aantrekkingskracht van het Scandinavische model

In Nederland leeft er ook wel zo'n soort voorliefde voor wat er op politiegebied in de Scandinavische landen gaande is. Niet dat er ooit uitgebreid onderzoek naar is gedaan, maar haast als vanzelf wordt in politiekringen aangenomen dat het 'goed' is wat daar gebeurt en dat 'dit' zonder veel problemen zou kunnen worden ingepast in het Nederlandse politiestelsel. Deze identificatie met het (beeld van het) Scandinavische model heeft aan de ene kant ongetwijfeld haar wortels in het zelfbeeld van de Nederlandse politie, althans in dat van haar meest burgerlijke geledingen: de vroegere gemeentepolitie en de huidige regionale politie. Aan de andere kant wordt zij wellicht nog steeds gevoed door het feit dat de maatschappelijke organisatie van de Scandinavische staten, zeker in sociaal-democratische milieus, lange jaren werd gezien als een toonbeeld van wat verlicht-progressief denken vermag te realiseren: de maakbare samenleving in optima forma. En misschien spelen de talrijke historische banden met de landen in het Noorden van Europa in het onderbewustzijn ook nog wel een belangrijke rol.

Hoe dan ook, in juli 1999 bracht het regionaal college van Brabant-Noord een studiebezoek aan Zweden, in

het bijzonder aan de National Police Board en aan de politie te Stockholm. Met het oog op de plannen van de Nederlandse regering om de minister van Binnenlandse Zaken de totale verantwoordelijkheid voor het centrale beheer van de politie te geven en om meer eenheid te scheppen in de organisatie en aansturing van de bovenregionale voorzieningen, leek het de leden van dit college in de eerste plaats meer dan de moeite waard om van dichtbij te bekijken hoe in een land als Zweden de nationale beheersing van de politie zich verhoudt tot de lokale beïnvloeding ervan. In de tweede plaats waren zij nieuwsgierig naar de manier waarop de Zweedse politie het concept van community policing daadwerkelijk gestalte geeft. Zij gaat hier in het algemeen nogal prat op, maar wat betekent het in de praktijk van het politiebureau van alledag? En wat valt hieruit te leren voor de Nederlandse politiepraktijk.

De auteur van deze bijdrage mocht mee op reis en schreef op eigen titel deze impressies van het studiebezoek.

De mutatie van het bestel in de jaren zestig en zeventig

De hervorming van 1965

Zoals de andere Scandinavische landen kent ook Zweden van oudsher geen duaal 'continentaal' politiestelsel, met aan de ene kant burgerlijke lokale politie en aan de andere kant militaire nationale politie. Traditioneel bestond er alleen lokale politie. Tot 1965 had weliswaar niet elke gemeente per definitie haar eigen politiekorps(je) – want dat zou hebben betekend dat er in dat jaar meer dan 1.000 korpsen/jes zouden hebben bestaan (evenveel korpsen/-jes als gemeenten (1.037)) – maar zo heel veel scheelde het niet: er waren toen 566 op zichzelf staande, van elkaar onafhankelijke, kleine en nog kleinere politiedistricten.

Na heel wat discussie over de ondoeltreffendheid, de ondoelmatigheid en het gebrek aan kwaliteit van het bestaande systeem greep de toenmalige regering in dat jaar in en nationaliseerde het in één klap: niet alleen werd het aantal politiedistricten gereduceerd tot 118, maar er werd ook onder de minister van Justitie een National Police Commissioner geplaatst die, bijgestaan door een National Police Board, verantwoordelijk werd gesteld voor het bestuur (het beheer, maar in belangrijke mate ook het gezag) van de gehele Zweedse politie. Verder werden er acht politie-inspecties opgericht waarvan er vijf in handen werden gegeven van County Police Commissioners en drie – in de stede-

lijke agglomeraties: Stockholm, Göteborg en Malmö – werden toevertrouwd aan de hoofdcommissarissen van de betrokken steden. Deze inspecties moesten vooral instaan voor zowel de regionale coördinatie van het beheer als de regionale coördinatie van het daadwerkelijke optreden, met name in de sfeer van het verkeer en de opsporing.

Bij deze gelegenheid werd tevens een duidelijke scheiding aangebracht tussen politie en Openbaar Ministerie: de lokale politiechefs zouden voortaan niet meer de functie van aanklager vervullen bij de lagere rechtbanken (zoals in Denemarken wel nog steeds het geval is). Maar deze boedelscheiding betekende niet dat het openbaar ministerie naar continentaal model het gezag kreeg over de politie in justitiële aangelegenheden. Een dergelijk beginsel is in elk geval niet vastgelegd in het Gerechtelijk Wetboek van 1948, dat in 1967 ingrijpend werd aangepast. Hierin wordt klaarblijkelijk uitgegaan van een strakke tweedeling van taken: de politie is zelf verantwoordelijk voor de opsporing en het Openbaar Ministerie voor de vervolging. En dit uitgangspunt werd – zie verderop – ook ingeschreven in de Politiewet 1984. Dit neemt niet weg dat er per graafschap gewoonlijk een lid van het Openbaar Ministerie wordt aangeduid als verbindingsofficier voor de politie.

Niet onbelangrijk in dit verband is overigens dat in Zweden de figuur van de onderzoeksrechter volslagen onbekend is. Het strafrechtelijk vooronderzoek is hier met andere woorden alleen in handen van de politie en het Openbaar Ministerie. Deze situatie bevordert natuurlijk dat het Openbaar Ministerie zichzelf bovenal ziet als een magistratelijke organisatie: buiten hem is er geen presentie van de rechterlijke macht in het strafrechtelijk vooronderzoek. Een te nauwe binding met de organisatie en/of de cultuur van de politie zou dan ook zijn onpartijdigheid maar al te gemakkelijk in het gedrang kunnen brengen, zeker in de ogen van het grote publiek. De afwezigheid van een gezagsrelatie maakt het vanzelfsprekend gemakkelijker om de nodige afstand tot de politie te bewaren.

De inbedding van de nieuwe politieorganisatie in het plaatselijk openbaar bestuur was – gelet op haar centraal (centralistisch?) karakter – in 1965 natuurlijk minimaal. Bij de politiedistricten werden slechts Local Advisory Boards opgericht, samengesteld uit de districtschef en leden van de betrokken gemeenteraden: hun naam en samenstelling demonstreerden voldoende hoe bescheiden de functie van deze colleges was. De (24) County Boards werd eveneens een marginale superviserende rol toebedeeld. Alleen in geval van calamiteiten mochten zij zich daadwerkelijk bemoeien met de organisatie en het optreden van de plaatselijke korpsen. Bij dit alles mag overigens niet uit het oog worden verloren

dat in Zweden de figuur van de burgemeester niet bestaat.

De discussie in de jaren zeventig

Het nieuwe bestel was echter nog maar net in voege of het werd alweer het mikpunt van veel kritiek. Die spitste zich vooral toe op het aantal politiedistricten. Dit aantal zou vanuit een oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid te groot zijn. De regering stelde hierop in 1967 een ambtelijke commissie in die niet alleen moest nagaan hoe een substantiële reductie van het aantal politiedistricten kon worden bereikt, maar ook hoe een einde kon worden gemaakt aan de verbinding tussen de lokale korpsen en de County Boards.

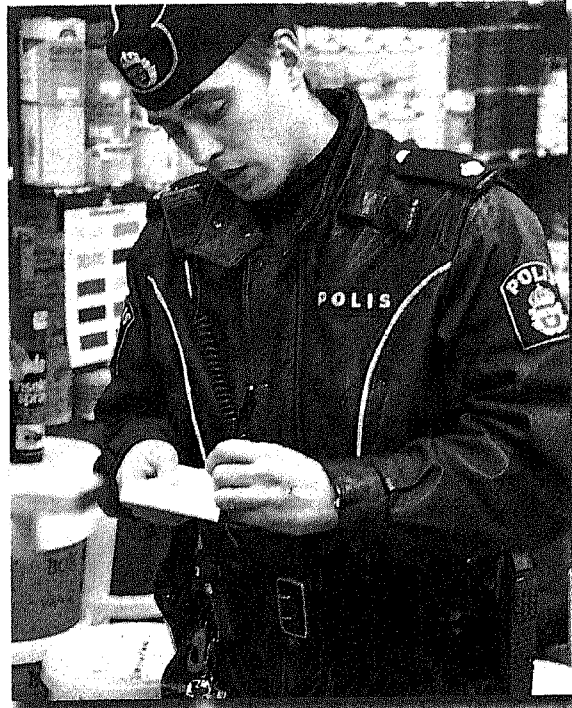
In 1970 deed deze commissie de aanbeveling om het aantal politiedistricten terug te brengen van 118 naar 90. Het Parlement nam deze aanbeveling over maar wel in die zin dat politiedistricten slechts konden worden opgeheven respectievelijk samengesmolten als de betrokken korpsen en overheden het hiermee eens waren... Met het bekende gevolg: er verdween er géén! Wat het andere punt betreft, had de gevoerde discussie meer resultaat. In 1973 werd door middel van de oprichting van District Police

Boards – ter vervanging van de Local Advisory Boards – het zwaartepunt van het beheer enigermate verplaatst naar het lokale niveau. De nieuwe colleges – naast de districtschef bestaande uit gemeentelijke politici – kregen toen de beslissingsmacht over het te voeren beleid, de organisatie van het district en de besteding van de financiële middelen; nadien kwam hier nog een belangrijk deel van het personeelsbeleid bij. De leiding over het politieoptreden als zodanig bleef evenwel in handen van de districtschef.

Deze decentralisatie

van het politiebestedel viel evenwel niet overal even goed. Een van de wrijfpunten was natuurlijk de afstemming van het lokale beleid op het nationale beleid en omgekeerd. De bevoegdheidsverdeling tussen de District Police Boards en de districtschefs was een ander groot punt van discussie. En de kwestie van het aantal politiedistricten zorgde ook nog altijd voor veel onrust. Opnieuw liep het debat zo hoog op dat er in 1975 werd overgegaan tot de instelling van een parlementaire commissie om de situatie in haar geheel opnieuw te bekijken en voorstellen voor verandering te doen. Wat de minister van Justitie betrof, moest deze commissie een onderzoek doen naar (onder meer):

- de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de diverse niveaus in het politieapparaat als zodanig;
- de relaties tussen de politie en bestuurlijke en



justitiële instellingen, scholen, sociale diensten e.a., en in het bijzonder de relatie met de District Police Boards;

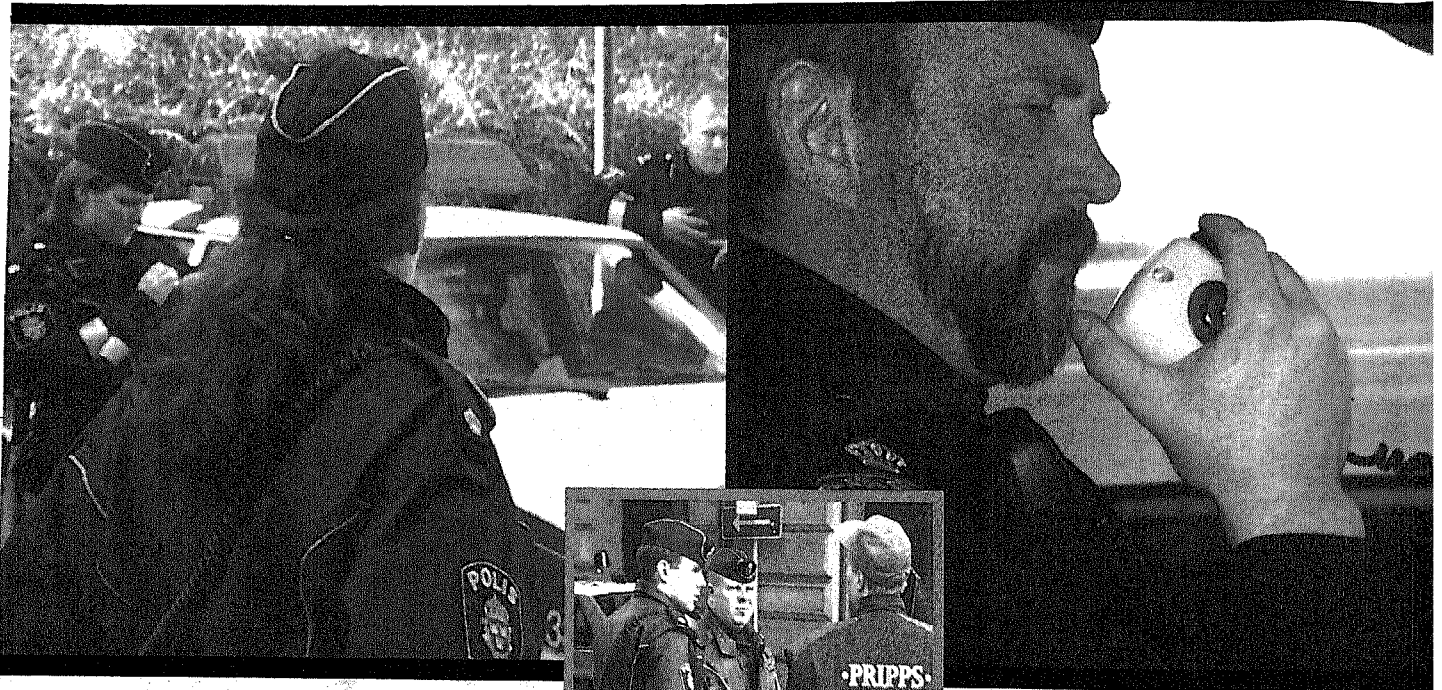
- de verhouding tussen de politie en het publiek;
- de doeleinden, methoden en de operationele organisatie van de politie;
- de werving en opleiding van politiemensen.

Deze commissie publiceerde in het begin van 1979 een rapport met tal van aanbevelingen op de genoemde punten. Dit rapport werd vervolgens toegestuurd aan alle belanghebbende instellingen en organisaties met het verzoek de aanbevelingen van commentaar te voorzien. Na afloop van deze consultatieronde – in 1980 – diende de regering een algemeen plan voor de reorganisatie van de Zweedse politie in bij het Parlement, in 1981 gevolgd door een wetsontwerp waarin de krachtlijnen van dit plan waren geconcretiseerd. Dit ontwerp

antwoord geeft op de twee traditionele basisvragen: hoe wordt het politieapparaat ingepast in het staatsbestel? En met welke bevoegdheden wordt het via zijn medewerkers uitgerust? Het Politiebesluit bevat met name een nadere regeling van de organisatie van de Zweedse politie.

Het zelfbeeld van de Zweedse politie

De artikelen 1 en 2 betreffende de doeleinden en taken van de politie verraden helemaal het modelmatige zelfbeeld dat hiervoor reeds werd toegeschreven aan de politie in de Scandinavische landen. Het werk van de politie is volgens deze artikelen niet zozeer een opdracht van de overheid als wel een vorm van 'community involvement in the promotion of justice and security'. Met andere woorden: de politie is geen verlengstuk van de staat maar een deel van de samenle-



werd nog in hetzelfde jaar door het Parlement goedgekeurd. De Politiewet en het bijbehorende Politiebesluit traden evenwel pas op 1 oktober 1984 in werking omdat eerst allereerste voorbereidende maatregelen moesten worden getroffen om de beoogde reorganisatie op die dag effectief te kunnen doorvoeren.

De reorganisatie van 1981-1984

De Politiewet van Zweden, die na 1984 enkele keren werd aangepast, is een uitermate beknopte wet. Aan de ene kant behelst zij een beperkt aantal – zegge en schrijven: zeven – artikelen over de opdracht en de inrichting van de politie, aan de andere kant meer dan het dubbele aantal artikelen (zestien) over beginselen van politioptreden en politiebevoegdheden. Ondanks haar geserreerd karakter is het dus een politiewet in de klassieke zin van het woord, dit wil zeggen een wet die

ving. De opsomming van taken in artikel 2 wijkt daarentegen niet echt af van soortgelijke frasen in andere politiewetten: voorkoming van maar ook daadwerkelijk optreden tegen misdaad en ordeverstoringen, opsporing van misdaden inclusief de vergaring van 'criminal intelligence', verlening van allerhande vormen van bijstand aan het publiek en uitvoering van taken die haar bij bijzondere wetten zijn opgedragen.

Helemaal in het verlengde van de 'community'-gedachte ligt wel weer artikel 3 dat blijkens het opschrift is gewijd aan de samenwerking met andere overheden en organisaties. Het luidt letterlijk: 'The police shall cooperate with the

public prosecution authorities as well as other authorities and organizations whose activities concern the work of the police. In particular, it is incumbent upon the police to maintain cooperation with the social welfare authorities and to keep those authorities informed in matters that might call for some form of intervention on their part.' Enerzijds laat de tekst van dit artikel goed zien dat er inderdaad geen sprake is van een gezags- en/of beheersverhouding tussen het Openbaar Ministerie

en de politie; beide instellingen zijn alleen gehouden tot samenwerking. Anderzijds demonstreert het dat de politie uitdrukkelijk wordt gezien als een onderdeel van de Zweedse welvaartsstaat. Haar verhouding tot de sociale instellingen van deze staat wordt kennelijk voor even belangrijk gehouden als haar verhouding tot de staande magistratuur.

De artikelen 4-7 handelen over de inrichting van het politiewezen als zodanig. De volgorde van deze artikelen is reeds veelzeggend: de artikelen 4, 5 en 5a hebben betrekking op de lokale organisatie, artikel 6 op de regionale organisatie en artikel 7 op de centrale organisatie.

het voor de reorganisatie reeds beschikte. Het beslist – binnen de grenzen van het beleid dat nationaal wordt gevoerd – onder meer over de prioriteiten in de taakuitvoering, over de operationele inrichting van het district, over de aanstelling van hogere politiefunctionarissen en over de afhandeling van disciplinaire kwesties. De operationele leiding over de plaatselijke eenheid ligt evenwel volledig in handen van de politiechef; hier mag het college zich niet mee bemoeien. Het Openbaar Ministerie maakt dus geen deel uit van het politiecollege. Wat niet wil zeggen dat een lid ervan ook niet zijn vergaderingen mag bijwonen. Dit



De toenmalige hervorming

Wat de lokale organisatie aangaat zegt artikel 4 dat de graafschappen (Counties) zijn onderverdeeld in politiedistricten waarbinnen een politieonderdeel (Police Authority) werkzaam is; of een onderdeel ook politietaken mag verrichten buiten de omschrijving van het eigen district, wordt bepaald door de regering of door een door haar aangewezen autoriteit. Politieambtenaren zijn in principe staatsambtenaren die zijn ingedeeld bij politieonderdelen.

Volgens artikel 5 staat aan het hoofd van elk lokaal politieonderdeel een politiecollege (Police Board). Dit college bestaat uit de districtschef (District Commissioner), zijn plaatsvervanger en een aantal – minstens zes en hoogstens tien – leden gekozen door de gemeenteraad (in het geval het district slechts één gemeente omvat) of door de graafschapsraad (in het geval van een meergemeentelijk district). Dit hoeven zelf geen gemeenteraadsleden te zijn. Het is voldoende dat zij enige ervaring hebben met gemeentelijke bestuurstaken. Verder moet erop worden gelet dat zoveel mogelijk delen van een gemeente respectievelijk gemeenten in het district zijn vertegenwoordigd (deze bepaling werd in 1989 toegevoegd). De bevoegdheden van het politiecollege zijn grosso modo nog steeds die waarover

kan wel en gebeurt in de praktijk ook wel eens.

Artikel 5a biedt het politiecollege de mogelijkheid om een of meer politiecommissies op te richten die onder zijn gezag in een of meer delen van het district de politie aansturen. Zulke commissies moeten bestaan uit de districtschef zelf en vijf of meer (ten hoogste tien) andere leden. De districtschef kan evenwel bepalen dat ook de chef van de plaatselijke eenheid lid is van een dergelijke commissie.

Op graafschappelijk niveau is het graafschapsbestuur (County Administration) – zegt artikel 6 – verantwoordelijk voor het politiewerk dat in het graafschap wordt uitgevoerd. Daarenboven houdt het toezicht op de taakuitvoering in de politiedistricten; het bedient zich hierbij van een politiechef die gewoonlijk tevens de districtschef van het grootste district is. In het bijzonder is dit bestuur bevoegd om te bepalen in welke mate politiepersoneel van verschillende districten zal worden aangewezen voor de permanente uitvoering van taken op het niveau van het graafschap respectievelijk voor de tijdelijke uitvoering van taken op dit niveau. Ook bezit het de bevoegdheid om personeel van het ene district voor langere of kortere tijd toe te wijzen aan een ander district. Daarenboven kan het de leiding van de politie op zich nemen als bijzondere en/of dringende

omstandigheden zulks vereisen. In dit geval zijn op het graafschapsbestuur alle wettelijke regelingen van toepassing die normaal alleen gelden voor de politiedistricten.

Verder bepaalt artikel 7 heel duidelijk dat de National Police Board de 'central administrative authority' van de Zweedse politie is en op deze politie toezicht houdt. Dit college wordt voorgezeten door de National Police Commissioner en is verder bemand met (zes) afgevaardigden – al dan niet lid van het Parlement – van de voornaamste politieke partijen; zij worden door de regering aangeduid. Meer bepaald is het de taak van de National Police Board om te streven naar 'systematic planning, coordination and rationalization' binnen de gelederen van de politie. Tevens biedt dit artikel de regering de mogelijkheid om de National Police Board te belasten met de leiding over de uitvoering van bepaalde politietaken, in het bijzonder de voorkoming en opheldering van delicten tegen de veiligheid van de staat. In dit geval gelden ook voor hem de wettelijke regelingen die verder alleen op de politiedistricten van toepassing zijn. Al in september 1985 maakte de National Police Board gebruik van zijn bevoegdheden om te bepalen hoe de politiedistricten in grote lijnen moeten worden georganiseerd en welke taken op graafschappelijk niveau door bijzondere eenheden dienen te worden uitgevoerd. Bij deze taken gaat het zowel om rechetaken – in het bijzonder betreffende de bestrijding van de drugshandel – als om verkeerstaken en taken in de sfeer van de waterpolitie.

De Politiewet zegt eigenaardig genoeg niet met zoveel woorden welke minister politiek verantwoordelijk is voor het politiewezen, maar dit is – enkel en alleen – de minister van Justitie. Hij bestuurt dit stelsel overigens echt op afstand. Dit kan niet alleen worden afgeleid uit de bevoegdheden waarover de National Police Board beschikt, maar ook uit de sterkte van de Directie Politie van zijn departement: deze telt slechts een twintigtal medewerkers en een aantal onder hen is dan ook nog speciaal belast met de internationale betrekkingen op politiegebied. De wet en de praktijk vallen in dit geval dus samen.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat niet alleen het Parlement als zodanig via de minister van Justitie kan controleren hoe de Zweedse politie zich van haar opdrachten kwijt, ook het Instituut van de Ombudsman – die rechtstreeks is 'opgehangen' aan het Parlement – speelt hierin een belangrijke rol. Tot 10% van zijn onderzoeken heeft betrekking op de politie. Maar niet alleen het aantal onderzoeken bepaalt zijn gewichtige rol. Het wordt ook gezien als de 'ogen van de burger' in belangrijke aangelegenheden als de opsporing van strafbare feiten en de vergaring van politieke inlichtingen. Hierom is het ook de Chief Ombudsman himself die de politie-aangelegenheden in zijn portefeuille heeft.

De evolutie in de voorbije jaren

De voortgaande regionalisering van de politie

Ofschoon de beschikbare literatuur op dit punt niet al te duidelijk is, lijkt het geen twijfel dat in de achter ons liggende jaren de Zweedse politie – zonder ingrijpende aanpassingen van de Politiewet 1984 – verder is regionaliseerd, dit wil zeggen dat de districten geleidelijk aan terrein hebben verloren ten gunste van de graaf-

schappen: deze vormen nu de voornaamste 'teleenheid' van de Zweedse politie. Sinds juni 1999 is er – zo zeggen de brochures – dus nog slechts één politieonderdeel per graafschap, met andere woorden 23 voor heel Zweden. Deze regionalisering werd niet alleen doorgevoerd met het oog op vergroting van de uniformiteit tussen de onderscheiden onderdelen, maar ook om de centrale coördinatie binnen het politiewezen te vergemakkelijken. Er gaan momenteel zelfs stemmen op om het aantal regio-eenheden – om de redenen die zo-even werden genoemd – terug te brengen tot 10 of 11. Deze ontwikkeling heeft er overigens niet toe geleid dat het districtsniveau geheel verloren is gegaan. De graafschapskorpsen zijn conform de Politiewet (artikel 4) nog altijd ingedeeld in districten en, al naar gelang de wensen van het districtelijk politiecollege, weer in onderdistricten. Hoeveel er momenteel zijn, is nergens in de stukken opgetekend.

De regionalisering van de Zweedse politie kan zeker niet los worden gezien van haar algemene sterkte en de sterkte van haar afzonderlijke onderdelen. De totale sterkte bedroeg in 1993 25.858 mensen (op een bevolking van plusminus 9 miljoen en een grondgebied van 450.000 km²). In de voorbije jaren werd deze sterkte in het kader van de (algemene) bezuinigingen evenwel teruggebracht tot 22.755 (1997): het werk moest gaandeweg dus met (veel) minder mensen worden gedaan en een verdergaande rationalisering van het beheer en de taakuitvoering drong zich dan ook op. Op dit ogenblik is er weer enige ruimte – 400 plaatsen – voor de werving van nieuwe mensen. Hiervoor hebben zich naar het schijnt zo'n 7.000 kandidaten gemeld! Of dit komt omdat het beroep zo hoog in aanzien staat en/of omdat de arbeidsmarkt zo ruim is, is niet duidelijk.

De beschikbare sterkte is – mede onder invloed van de geografische spreiding van de bevolking natuurlijk – bepaald niet gelijkelijk verdeeld over het land. Afgezien van de 1.265 personen die op nationaal niveau werkzaam zijn, was haar verdeling in 1997 in grote lijnen als volgt. De drie grootstedelijke agglomeraties hadden in dit jaar tezamen 10.538 mensen in dienst: Stockholm: 5.818; Malmö: 2.373 en Göteborg: 2.347. Dit was ongeveer de helft van de totale sterkte (na aftrek van de nationale component). De andere helft was toen dus ingedeeld bij de resterende (toen nog) 21 graafschappen. En het laat zich dus raden dat hun (gemiddelde) sterkte niet zo hoog was. Zij varieerde in 1997 van 121 in Gotland tot 803 in Alvsborg. Gemiddeld per graafschap bedroeg zij ongeveer 520. In het licht van deze gegevens is de discussie over een verdergaande regionalisering niet zo vreemd. Mede gegeven de uitgestrektheid van het grondgebied kan een aantal politieregio's zichzelf echt niet bedruipen.

De evolutie van haar omgeving

In de voorbije jaren werden er echter niet alleen belangrijke veranderingen doorgevoerd in de organisatie van de Zweedse politie als zodanig. Ook de structuur van het Openbaar Ministerie werd – in 1996 – grondig gewijzigd. Niet aan de top: het Openbaar Ministerie wordt nog altijd geleid en beheerd door een enkele procureur-generaal, ondersteund door een staf van plusminus 50 personen. Wel op de lagere niveaus. In het begin van de jaren negentig omvatte het nog 13 regio's en 86 districten. Momenteel zijn er nog slechts zeven

regio's, geleid door een directeur, en 43 lokale parketten, met aan het hoofd een Chief Prosecutor, een hoofdaanklager dus. Daarenboven is er sinds kort – 1 januari 1999 – een bijzondere nationale eenheid die met name is belast met de vervolging van economische misdadigers. De geografische indeling van het Openbaar Ministerie is dus in het geheel niet afgestemd op die van de politie of vice versa. Waar dit gebrek aan afstemming op teruggaat, is niet duidelijk. Of beter gezegd wellicht: deze institutioneel-geografische incongruentie wordt niet als een gebrek ervaren. Kennelijk werkt de figuur van de verbindingsofficier (zie hiervoor) zo goed dat er zich geen al te grote coördinatieproblemen voordoen. Onze gesprekspartners maakten er in elk geval geen punt van. De procureur-generaal wordt overigens, net als de National Police Commissioner, tegenwoordig ook bijgestaan door een adviesraad, bestaande uit afgevaardigden van politieke partijen; deze raad komt zo'n drie tot vier keer per jaar samen. Het Openbaar Ministerie telt in totaal ongeveer 1.200 medewerkers, waarvan de helft ondersteunende functies vervult.

Ook mag niet uit het oog worden verloren dat in de voorbije decennia de samenvoeging van gemeenten heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van hun aantal. Zoals eerder werd aangegeven, waren er in 1965 nog 1037 gemeenten in Zweden. In 1971 was hun aantal al teruggelopen naar 850 en in 1996 waren er nog maar 288. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat deze enorme reductie van het aantal gemeenten de verdergaande regionalisering van de politie zeer heeft vergemakkelijkt. Ook al hebben de gemeenten en hun besturen formeel niets te vertellen op politiegebied, zij spelen wel nog altijd een zekere rol bij de samenstelling van de (onder)districtelijke politiecolleges. Dit betekent dat hoe minder gemeenten er zijn, hoe eenvoudiger het plaatselijk bestuur van de politie kan worden georganiseerd en dus hoe groter de 'span of control' van de regio's kan zijn.

Naast deze institutionele wijzigingen hebben zich ook sociale wijzigingen voorgedaan die de politie niet kan negeren. Twee kwamen er tijdens ons bezoek uitdrukkelijk ter sprake.

Het eerste probleem is het groeiend aandeel van immigranten in de Zweedse bevolking: op 9 miljoen zo'n miljoen ongeveer. De grote moeilijkheid nu is dat deze belangrijke demografische ontwikkeling zich niet of nauwelijks aftekent in de samenstelling van de Zweedse politie. Maar men is zich ervan bewust dat de komende jaren heel wat inspanningen moeten worden geleverd om de demografische representativiteit van de Zweedse politie op te vijzelen. Hoe zou men anders bijvoorbeeld op een geloof-

waardige manier vreemdelingenhaat kunnen bestrijden? Gemakkelijk zal de 'bijkleuring' van de Zweedse politie overigens niet gaan, alleen al niet vanwege de slechts beperkte ontdooiing van de totale sterkte.

Het tweede probleem is de stijging van diverse vormen van criminaliteit. Hierbij kan zeker worden gedacht aan de stijging van het aantal (aangegeven) diefstallen (in 1996-1997 met 6%). Maar wat de meeste aandacht trekt is de toename van de (geregistreerde) geweldscriminaliteit, in de genoemde periode met 3%. Een van de sprekers – Eckart Kuhlhorn, hoogleraar aan de Universiteit van

Stockholm – spitste de analyse van deze ontwikkeling met name toe op de stijging van zware mishandeling en (poging tot) moord/doodslag. Volgens hem was het aantal bekende zware mishandelingen in de voorbije jaren toegenomen van 260 naar 650 per 100.000 inwoners, het aantal pogingen tot moord/doodslag van 2 tot 8,4 per 100.000 inwoners en het aantal voltooide moorden/doodslagen van 1,5 naar 2 per 100.000 inwoners. Geen wonder dus dat geweldscriminaliteit in de media en op straat veel aandacht krijgt en de politie voor een grote uitdaging plaatst. Een belangrijk deel van de geweldsdelicten wordt volgens Kuhlhorn trouwens gepleegd door jongeren die in groepverband opereren. Het verschijnsel van de jeugdgang heeft dus kennelijk ook in de Zweedse samenleving zijn intrede gedaan. In het licht van het vorenstaande is het natuurlijk niet zo merkwaardig dat het officiële oplossingspercentage de laatste jaren gestaag is gedaald, van 30 in 1990 naar 21 in 1996. Natuurlijk is deze daling niet even sterk voor alle vormen van geregistreerde criminaliteit.

Tenslotte is het algemeen bekend dat ook Zweden wordt geconfronteerd met problemen van georganiseerde misdaad. Sinds jaar en dag zijn landslieden en buitenlanders betrokken bij de productie van en de handel in, vooral synthetische, drugs. En ook de gevechten tussen motorgangs hebben internationaal veel aandacht getrokken. Een diepgaande analyse van deze en andere problemen werd volgens onze zegslieden tot op de dag van vandaag echter niet vervaardigd.

Tenslotte is het algemeen bekend dat ook Zweden wordt geconfronteerd met problemen van georganiseerde misdaad. Sinds jaar en dag zijn landslieden en buitenlanders betrokken bij de productie van en de handel in, vooral synthetische, drugs. En ook de gevechten tussen motorgangs hebben internationaal veel aandacht getrokken. Een diepgaande analyse van deze en andere problemen werd volgens onze zegslieden tot op de dag van vandaag echter niet vervaardigd.

De herstructurering van de operationele werking

Het grote project van de Zweedse politie om met minder middelen de problemen toch beter onder de knie te krijgen, is het community policing-project. Dit project – dat natuurlijk helemaal in de lijn ligt van het wettelijk



geformuleerde mission statement van de Zweedse politie – werd enkele jaren geleden reeds opgestart en is nu zover gevorderd dat er verspreid over heel Zweden 435 locaties zijn aangeduid waarin zoveel mogelijk volgens de uitgangspunten van community policing moet worden gewerkt. Dit project wordt niet alleen via een bepaald overlegcircuit van bovenaf gestuurd, maar onder meer via werkgroepen met vertegenwoordigers van de verschillende regiokorpsen ook van onderop gestimuleerd. In hoeverre er op alle locaties ook inderdaad reeds volop community policing wordt bedreven, is evenwel niet duidelijk. Naar het schijnt, ontbreken op veel plaatsen zelfs de minimale middelen om dit te

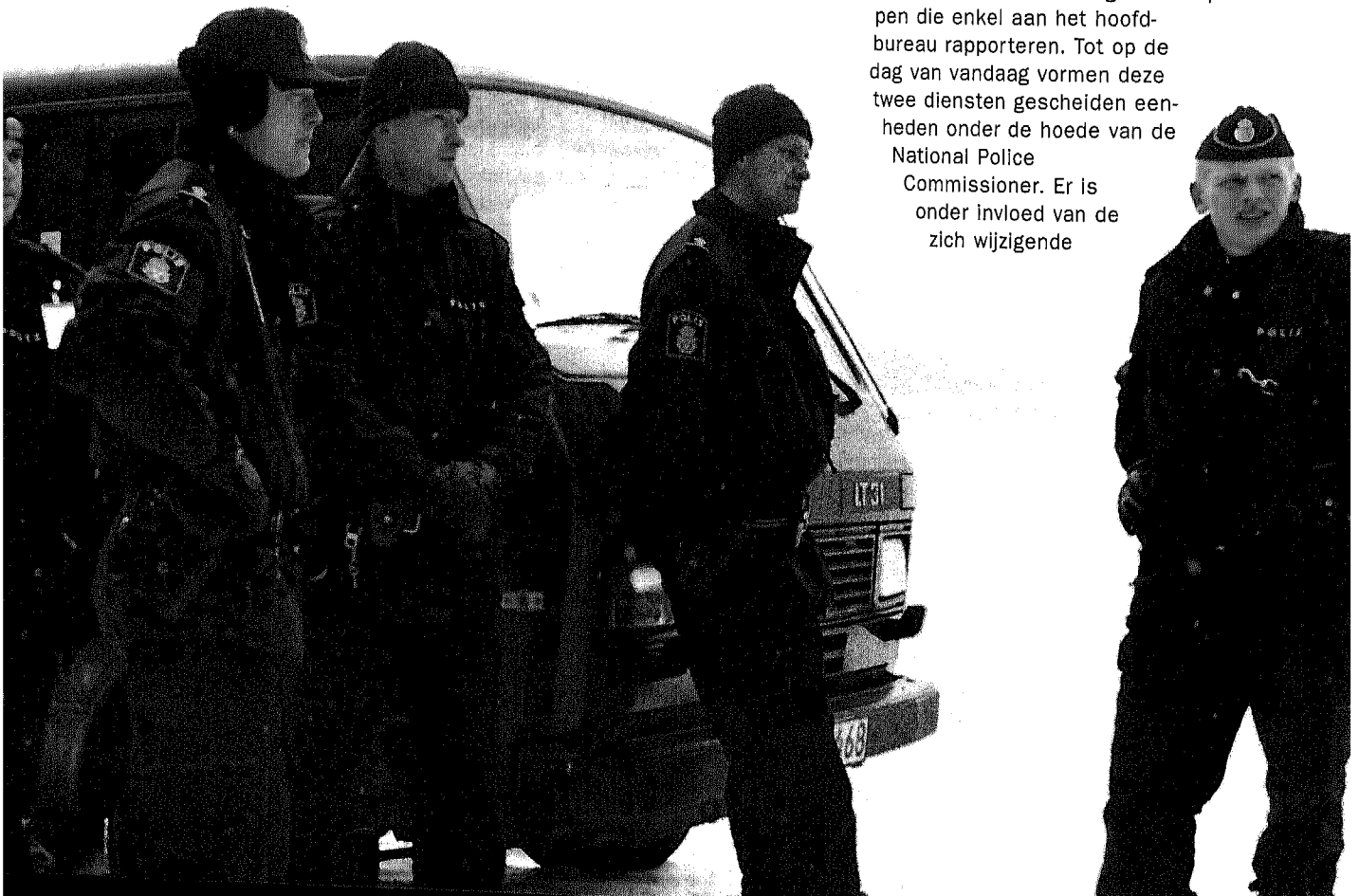
Community policing zowel van bovenaf gestuurd als van onder gestimuleerd

doen. En waar die er zagezegd wel zijn, is het kennelijk moeilijk om ze constant voor community policing te reserveren omdat andere meer dringende taken geregeld de voorrang krijgen, bijvoorbeeld dat de betrokken politiemensen in de avond- en nachtelijke uren moeten meedraaien in de assistentiedienst.

Voor een goed begrip van de situatie moet bij het vorenstaande wellicht ten overvloede worden aangetekend dat de
(basiseenhe-

den van de) regio's en/of de districten niet in hun geheel op de leest van community policing werden geschoeid, maar slechts op die locaties waar er bijzondere redenen waren om deze stijl van politie bedrijven te introduceren. Dit verklaart ook waarom community policing op die plaatsen slechts is toe- vertrouwd aan relatief kleine – en dus alleen al hier- om heel kwetsbare – bijzondere eenheden, bijvoor- beeld op een van de vijf locaties (35.000 inwoners) in Uppsala aan een eenheid van 18 man (17 in poli- tierangen en 1 administratieve kracht). De aard en de omvang van de problemen die eenheden als deze aankunnen, is dus als vanzelf zeer beperkt. Een van de eenheden waarover wij werden geïnfor- meerd, richtte zich vooral op het systematisch vol- gen van stelselmatige daders aan de ene kant en de bestrijding van jeugddelinquentie aan de andere kant. Hierbij werden, in onze ogen, nogal ongebruik- kelijke methodes niet geschuwd, zoals loslopende jongeren 's nachts desnoods tegen hun wil naar huis brengen. In totaal is ongeveer 30% van de Zweedse politie betrokken bij het community poli- cing-project.

Op nationaal niveau kent de Zweedse politie niet alleen een aantal ondersteunende diensten in de administratieve en technische sfeer (personeel, financiën, logistiek e.a.), maar ook drie executieve diensten. De eerste is de National Criminal Police Service die zowel op bepaalde terreinen – zoals dat van de drugsbestrijding – zelf operationele taken uit- voert als in meer algemene zin de recherche-eenhe- den in de districten en graafschappen allerhande vormen van bijstand verleent. Zij is verder ook belast met de politieverbindingen in het kader van de Europese Unie, van Interpol en van de aparte Baltic Sea Task Force. De tweede dienst is de National Security Service, met andere woorden de politieke inlichtingendienst. Deze dienst beschikt niet alleen over een centraal bureau maar ook over bureaus in alle graafschap- pen die enkel aan het hoofd- bureau rapporteren. Tot op de dag van vandaag vormen deze twee diensten gescheiden een- heden onder de hoede van de National Police Commissioner. Er is onder invloed van de zich wijzigende



omstandigheden – de toename van de georganiseerde misdaad en de val van de Muur – evenwel een commissie ingesteld die moet onderzoeken of er – mogelijk alleen op deelterreinen – geen fusie tussen beide diensten mogelijk is. Deze commissie moet nadrukkelijk ook onder ogen zien of een (geheel of gedeeltelijk) gefuseerde dienst nog wel moet ressorteren onder de Commissioner of beter een aparte status buiten het huidige politiewezen krijgt. De derde dienst werd pas op 1 januari 1998 opgericht: de Economic Crime Service. Het nationale gerechtelijk laboratorium is

ondergebracht bij een universiteit. De nationale anti-terrorisme-eenheid is ondergebracht bij de politie in Stockholm.

Om de problemen in de sfeer van de georganiseerde misdaad beter te kunnen opvangen, werd niet zo lang geleden binnen de National Criminal Police Service een reorganisatie doorgevoerd. Deze dienst bestaat momenteel uit vier grote onderdelen: personeel, financiën en techniek; aangelegenheden betreffende de luchtvaart; onderzoek en observatie; en de National Criminal Intelligence Service. In dit laatste onderdeel zijn naast de afdelingen die zich bezighouden met onder meer de drugshandel, misdaadanalyse en illegale immigratie, ook de talrijke verbindingen met de politie in andere landen ondergebracht. Het telt alles bij elkaar zo'n 280 personeelsleden. Zoals bij soortgelijke diensten in het buitenland, heeft ook dit onderdeel de nodige communicatieproblemen met de politie te velde in de graafschappen en de districten. Zowel de uitwisse-



ling zou in een aantal gevallen ook de samenwerking met het buitenland vergemakkelijken.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat van tijd tot tijd rond bepaalde problemen ook zogenaamde multidisciplinaire eenheden worden gevormd waaraan

bijvoorbeeld – naast politie en Openbaar Ministerie – ook de douane, de kustwacht of (andere) bijzondere politiediensten deelnemen. Dit heeft zich onder meer voorgedaan in de sfeer van de bestrijding van de drugshandel en in die van de milieucriminaliteit. Nog niet in de sfeer van de bestrijding van het bezoek aan prostituees, hoewel dit – zoals bekend – het stokpaardje van een van de huidige

regeringsleden is. De politie lijkt evenwel niet erg te geloven in de handhaafbaarheid van dit verbod. Zij vreest meer voor de verplaatsing van de problemen naar hoeken van de samenleving waar ze minder zichtbaar en dus minder controleerbaar zijn. Morele kruistochten hebben hun prijs.

In vergelijking met de politie in Nederland

Vergelijking van nationale politiestelsels is altijd een hachelijke aangelegenheid. Verschillen blijken bij nader inzien minder groot te zijn dan zij op het eerste gezicht lijken en overeenkomsten minder klein dan oppervlakkig gezien het geval is. Maar dit is geen reden om er geen te maken. Men moet alleen rekening houden met dit gezichtsbedrog en zich hoeden voor te vlugge of te gemakkelijke conclusies. Een bijzondere moeilijkheid in dit geval is natuurlijk dat alleen het Zweedse systeem is beschreven en niet het Nederlandse. De nodige kennis hiervan wordt dus verondersteld bij de lezers van dit stuk.

Gelet op de verschillen

Het is duidelijk dat het Zweedse stelsel heel wat eenvoudiger is georganiseerd dan het Nederlandse. In het geval van Zweden hebben we te maken met een – vooral beheersmatig – lichtelijk gedecentraliseerd eenheidsstelsel, in het geval van Nederland met een – gezags- en beheersmatig – verregaand ge(de)centraliseerd veelheidsstelsel.

Een eenheidsstelsel tegenover een veelheidsstelsel

Wat het ge(de)centraliseerd karakter van de beide systemen betreft, zou zelfs kunnen worden gesteld dat het Zweedse systeem in vergelijking met (de regionale onderbouw van) het Nederlandse systeem zelfs niet zozeer een gedecentraliseerd karakter maar eerder een gedeconcentreerd karakter heeft. Niet alleen omdat de greep van de centrale overheid op de territoriale onderdelen bijzonder groot is, maar ook omdat deze onderdelen niet functioneren onder de zeggenschap van (direct gekozen of niet-gekozen) autoriteiten. De Zweedse poli-

Samenwerking met lokaal OM niet altijd een succes

ling van gegevens is een probleem als de aanmelding van geplande en lopende onderzoeken. Met als gevolg dat het centrale overzicht van de situatie minder compleet is dan wenselijk wordt gehouden. Overigens is ook de samenwerking met het lokale Openbaar Ministerie niet altijd een succes. Nu eens is het niet geïnteresseerd in zaken die van bovenaf worden aangedragen, dan weer heeft het onvoldoende kennis om die goed af te handelen. Hierom voelt men bij de National Criminal Intelligence Service veel voor de gedachte om een lid van het Openbaar Ministerie op te nemen in de eigen gelederen. Dit

tie is met andere woorden in wezen een nationale politie met een kniebuiging in de richting van het lokale en regionale bestuur – iets in de geest van het Korps Rijkspolitie vroeger. De Nederlandse politie heeft daarentegen inderdaad een gemengd ge(de)centraliseerd karakter: naast de zelfstandige regionale onderdelen die wel door niet-politiële (bestuurlijke en justitiële) autoriteiten worden bestuurd, zijn er nog de op zichzelf staande centrale onderdelen: het KLPD, de KMAR en de BVD – en dan blijven de bijzondere politiediensten die zich geheel of ten dele hebben ontwikkeld tot bijzondere opsporingsdiensten, nog buiten beschouwing.

Hierom werd de Nederlandse politie hiervoor betiteld als een veelheidsstelsel. In Zweden is er immers geen KMAR-achtig politiewapen en de politieke inlichtingendienst maakt er – anders dan bij ons – integraal deel uit van de nationale politie. Dit verschil moet enerzijds natuurlijk historisch worden verklaard: anders dan Zweden bijvoorbeeld kreeg Nederland in de Franse Tijd wel een duale politiestructuur – naast lokale civiele ook centrale militaire politie – opgelegd. Maar een functionele verklaring is niet minder op haar plaats: anders dan in Nederland is het in Zweden niet nodig om de 'lokaliteit' van de plaatselijke korpsen te compenseren met de oprichting en uitbouw van centrale politiediensten. De wirwar van nationale (algemene en bijzondere) politiediensten in Nederland is de prijs die hier wordt betaald voor de te ver doorgevoerde decentralisatie van het politiestelsel op regionaal niveau. Het Zweedse voorbeeld is misschien een reden temeer om de algemene organisatie van het Nederlandse politiewezen opnieuw onder ogen te zien en te vereenvoudigen tot een systeem dat ook aan Zweden bijvoorbeeld valt uit te leggen.



Een 'politieminister' tegenover twee 'politieministers'

Een tweede belangrijk verschil is dat in Zweden de politie volledig valt onder de verantwoordelijkheid van één minister: de minister van Justitie en in Nederland tot nader order nog altijd direct en indirect onder twee ministers, die van BZK en Justitie.

Een van de consequenties van het Zweedse systeem is dat de minister van Justitie werkelijk kan optreden als de 'ketenmanager' van de strafrechtspleging. Immers, naast de politie vallen ook het Openbaar Ministerie, binnen grenzen de rechterlijke macht, en het gevangeniswezen onder zijn bevoegdheid. Dat het Openbaar Ministerie niets te zeggen heeft over de politie is in dit stelsel dan ook niet zo erg als het in Nederlandse ogen kan lijken. Op het niveau van de minister van Justitie kan voldoende coördinatie tussen beide organen tot stand worden gebracht. Het schijnt trouwens zo te zijn dat de procureur-generaal en de nationale politiechef elkaar regelmatig treffen om gemeenschappelijke problemen door te praten. De Nederlandse minister van Justitie is in vergelijking met zijn Zweedse tegenhanger dan ook maar een zwak broertje (of zusje zo men wil). Als de plannen met betrekking tot de overheveling van de zeggenschap over het KLPD naar BZK doorgaan, is hij/zij in de nabije toekomst nog slechts marginaal en indirect – via het Openbaar Ministerie – betrokken bij het beheer van de politie. En zijn/haar gezag is niet van dien aard dat hij/zij via de onderscheiden politiechefs rechtstreeks kan meesturen op het functioneren van de korpsen en hun werking vlot kan inpassen in de organisatie van de strafrechtsbedeling in haar geheel.

Hier staat natuurlijk tegenover dat in Zweden de minister van Binnenlandse Zaken als 'politieminister' helemaal niets voorstelt. Hij/zij komt er gewoon in geen enkel opzicht aan te pas, zelfs niet waar het gaat om de handhaving van de openbare orde. Dit spoort natuurlijk met het feit dat in Zweden de figuur van de burgemeester een grote onbekende is en de gemeenten als zodanig ook slechts zijdelings een rol in het politiebestedel spelen. Het politiewezen is, kortom, overwegend een zaak van Justitie. Hoe duidelijk dit ook moge lijken, vanzelfsprekend is het niet echt. Althans niet wanneer deze regeling wordt afgezet tegen het mandaat dat de Zweedse politie in de Politiewet 1984 is gegeven. De omschrijving hiervan ademt in het algemeen juist niet zo'n strafrechtelijke geest uit, maar getuigt veeleer van een bestuurlijke gezindheid. Hoe deze tegenspraak moet worden verklaard, is een raadsel dat wellicht langs historische weg gemakkelijk kan worden opgelost. De dominante figuur van de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken zou in elk geval veel beter passen bij het zelfbeeld van de Zweedse politie dat in de Politiewet 1984 is opgetekend.

Een democratisch gat tegenover een democratisch gaatje

Een geliefkoosd thema in de Nederlandse politiediscussie is het zogenaamde democratische gat, dit wil zeggen de afwezigheid van direct-gekozenen bij de uitoefening van zeggenschap over de regionale korpsen: die is – op de beperkte verantwoordingsplicht ten overstaan van de gemeenteraden na – helemaal in handen van 'ambtenaren': burgemeesters en OM. En inderdaad, indertijd had men meer werk kunnen en moeten maken van de dichting van dit gat, bijvoorbeeld op de manier waarop in de toekomst in België uit de gemeenteraden

van de betrokken gemeenten een politieraad zal worden gevormd met behoorlijk wat bevoegdheden aangaande de lokale (dit is zonale) politie.

Anderzijds geeft het Zweedse voorbeeld aan dat men de omvang van dit gat in Nederland ook niet moet overdrijven. Het is in het licht van dit voorbeeld eerder een gaatje dan een gat. Ondanks de mooie frasen in de Politiewet komen in Zweden de lokale besturen als zodanig er immers *direct*, en op de meeste plaatsen ook *indirect*, in geen enkel opzicht aan te pas – noch de gemeenteraden noch de (vice-)voorzitters (een burgemeester kent men niet zoals eerder al werd aangegeven). Alleen in de paar grootstedelijke eengemeentedistricten spelen de gemeenteraden indirect een zekere rol, namelijk via de verkiezing van de leden van het politiecollege. Daarenboven mag niet uit het oog worden verloren dat de positie van dit college – ook in de meergemeentedistricten trouwens – nu niet bepaald sterk is. Binnen de krappe krijtlijnen van het centraal bepaalde beleid mag het zich alleen inlaten met de nadere inrichting en algemene werking van de politie. Op lokaal niveau is de politiechef dus onmiskenbaar de sterke figuur. En dit temeer omdat het Openbaar Ministerie ook geen gezag over hem heeft.

Gegeven de tekst van de Politiewet 1984 is dit

Op lokaal niveau is de politiechef de sterke figuur

natuurlijk een enigermate verrassende conclusie, want de positie en taak van de politiechef komen in heel deze wet niet ter sprake. Maar dit komt ook wel in andere landen voor. Voor de Nederlandse Politiewet is de korpschef ook een grote onbekende, ook al zou het politiebestedel zonder hem voor geen meter draaien. Op Politiewetten is dus wel vaker het gezegde van Nijhoff toepasselijk: lees maar, er staat niet wat er staat. Gelukkig is dit overigens niet. Het zou beter zijn als er wel stond waar de korpschef van politie voor staat. Niet alleen om misleidende wetgeving te voorkomen en om de korp-

schef de erkenning te geven die hij verdient, maar ook om naar derden toe meer duidelijkheid te scheppen over zijn werkelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.



Een dynamische politie tegenover een statische politie

Ook al kan dit hier niet uitvoerig worden beargumenteerd, de Nederlandse politie kan in het algemeen worden gekarakteriseerd als een dynamische politie. De vroege en grootschalige introductie van teampolitie is hiervoor een van de bewijzen. De transformatie die de recherche in de voorbije vijftien jaar heeft ondergaan, mag evenwel in dit verband ook worden genoemd. Niet dat hierom 'alles' goed gaat en er 'niets' beter kan, maar er gaat – dat kan in alle oprechtheid worden gesteld – veel om in de Nederlandse politie.

De Zweedse politie maakt daarentegen op geïnteresseerde bezoekers eerder de indruk

van een statische politie, of geeft althans – op grond van een meerdaags studiebezoek moet men behoedzaam zijn – de indruk dat dit tot voor kort het geval was. Zo is het toch opmerkelijk dat, waar het mandaat dat zij in de Politiewet 1984 heeft gekregen, een open invitatie was om onmiddellijk op grote schaal community policing te introduceren, zij dit pas in de voorbije jaren heeft gedaan. En ook het feit dat slechts vrij recent de structuren enigermate zijn aangepast om de bestrijding van de zware criminaliteit te verbeteren, is nu niet direct een teken van grote vitaliteit.

De top van de politie in Zweden lijkt overigens deze diagnose te delen. Niet voor niets is er immers onlangs bij de nationale politieschool een centrum opgericht om het leiderschap in de politiegelederen te bevorderen. En al even interessant is dat niet zo lang geleden werd beslist om niet langer alleen juristen toe te laten tot de hoogste rangen in het korps. Er is dus kennelijk behoefte aan mensen met *meer en andere vaardigheden op dit niveau*. Een conclusie die trouwens doet denken aan de discussie in Nederland over de vorming van de top van de politie en die ondertussen heeft geleid tot de inrichting van de leergang statisch management, zoals de lezers van dit tijdschrift weten.

Gelet op de overeenkomsten

De bespreking van de verschillen heeft laten zien dat die gemakkelijk leidt tot de vaststelling van overeenkomsten. Mede hierom kan de vergelijking van de Zweedse politie met de Nederlandse politie vanuit een oogpunt van de overeenkomsten vrij kort zijn.

Op afstand lijkt de algemene organisatie van de politie in Zweden in grote lijnen sterk op de algemene organisatie van de politie in Nederland. In het bijzonder het feit dat de Zweedse politie 23 regio's kent en de Nederlandse politie 25, werkt deze gelijkenis in de hand. Maar ook punten als de inrichting van de National Police Board en de verdergaande trend naar centralisering versterken gemakkelijk dit beeld.

En natuurlijk is het zo dat deze gelijkenis in zekere zin de uitkomst is van eenzelfde proces van schaalvergroting. In beide landen heeft in de voorbije decennia, zij het ook met horten en stoten, kennelijk het inzicht veld gewonnen dat het gemeentelijk en zelfs het regionaal niveau

alsmaar minder het geschikte niveau zijn om een werkdadige politieorganisatie op te stelen.

Maar dit alles mag toch niet uit het oog doen verliezen dat – zoals hiervoor uitvoerig werd besproken – de Zweedse politie in wezen een nationaal korps vormt en de Nederlandse politie een conglomeraat van 28 korpsen en diensten, weze het ook ingebed in een nationaal kader. En dus is het in zekere zin de hamvraag of in Nederland niet alleen zou moeten worden overgegaan tot een sanering van de bovenbouw van het politieapparaat (zoals ik hiervoor mede op grond van het Zweedse voorbeeld heb bepleit), maar ook tot de reparatie van de systeem-brek tussen het KLPD en de regiokorpsen. Ik zou deze vraag graag beantwoorden. Niet echter aan de hand van de voor- en nadelen die in het algemeen aan gedecentraliseerde en centraliseerde politiestelsels kunnen worden toegeschreven, maar aan de hand van dit concrete voorbeeld. En dit is spijtig genoeg niet mogelijk. Hiervoor is een dieper gaande vergelijking van de beide stelsels op hun beider bestuurlijke en praktische merites noodzakelijk.

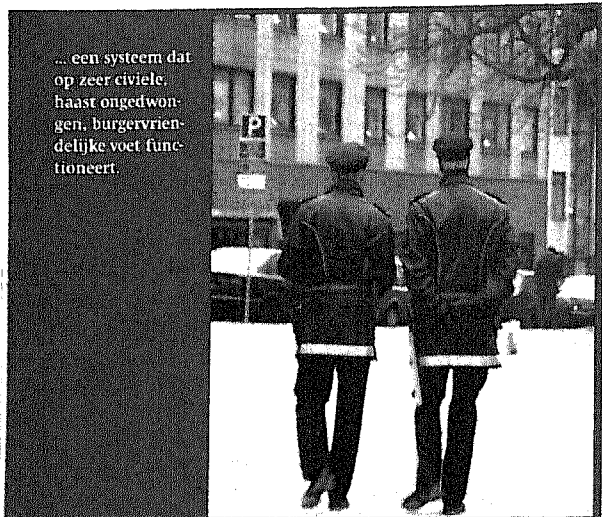
Wel kan met een gerust hart worden gesteld dat een dergelijke vergelijking relevant is, juist omdat er ondanks allerhande vooral institutionele verschillen toch ook een indringend soort operationele overeenkomst tussen de beide stelsels lijkt te bestaan. Wellicht zou die overeenkomst moeten kunnen worden doorgetrokken, hoe verschillend de institutionele omgevingen verder ook mogen zijn. Het verschil in tempo tussen de beide politiestelsels waar het gaat om de innovatie van hun operationele organisatie kan overigens geen reden zijn om een dergelijke vergelijking niet te maken. Want als mocht blijken dat het tragere tempo van de Zweedse politie vooral te wijten is aan de centralistische inslag van haar organisatie, dan is dit een reden om heel voorzichtig te zijn met de integratie van het KLPD en de regiokorpsen in een nationaal korps.

Besluit

De onderlinge vergelijking van politiestelsels is altijd een hachelijke zaak. Welke eenheden moeten er immers allemaal in worden opgenomen om te maken dat zijzelf adequaat is en haar uitkomst de nodige overtuigingskracht bezit? Alleen institutionele en operationele? Of ook historische, politieke en sociaal-economische? Maar hoe meer eenheden er in een vergelijking worden verwerkt, des te moeilijker wordt het om ze uit te voeren en dus een gezaghebbend resultaat te bereiken. De vergelijking die hiervoor tussen de Zweedse en de Nederlandse politie werd doorgevoerd, vormt een duidelijk voorbeeld van dit probleem. Tot op zekere hoogte kunnen op grond van oppervlakkige impressies beslist wel bepaalde overeenkomsten en verschillen worden geconstateerd, maar al te ferme conclusies kunnen niet worden verbonden aan deze vaststellingen. Dit maakt een quick scan van de politieke situatie in een ander land echter niet minder interessant. Zij werpt immers niet alleen licht op die situatie maar ook op de situatie in eigen land: het licht dat zij uitstraalt wordt als het ware weerkaatst. In dit geval is zichtbaar geworden dat het Zweedse voorbeeld naar Nederland toe niet zo leerrijk is waar het gaat om operationele kwesties of om de inbedding van de politie in het plaatselijk bestuur. Op deze punten is het Zweedse model niet attractief. Het is wel de moeite van nadere studie waard waar het gaat om de centrale structuur van het politieapparaat en om de verhouding tussen de centrale overheid en de regionale eenheden. Wellicht valt er ook iets te leren uit de manier waarop sinds kort tussen de landen rondom de Baltische Zee wordt samengewerkt bij de bestrijding van georganiseerde misdaad, maar dit onderwerp is tijdens het bezoek zozeer onderbelicht gebleven dat het hier buiten beschouwing moet blijven. ♦

Beknopte bibliografie

- Akermo, K.E., 'Organizational changes and remodelling of the Swedish police', *Canadian Police College Journal*, 1986, nr. 4, pag. 245-266.
- Eklundh, C., *The Swedish parliamentary ombudsman system*, Stockholm, s.d.
- Ersoz-Klinik, K., *The Swedish national police board*, Stockholm, 1999.
- *Facts on the Swedish police: local police organization*, 1995.
- *Facts on the Swedish police: regional police organisation*, 1995.
- Rikssaklagaren, *The Swedish public prosecution system*, Stockholm, s.d.
- Rikspolisstyrelsen, *Annual report 1997 Swedish police service*, Stockholm, 1998.
- Rikspolisstyrelsen, *The police act 1992*, Stockholm, s.d.
- Rikspolisstyrelsen, *The Swedish police service*, Stockholm, 1998.
- Svensson, B., *Criminal justice systems in Sweden*, Stockholm, National Council for Crime Prevention, 1995.



... een systeem dat op zeer civiele, haast ongedwongen, burgervriendelijke voet functioneert.