

Tilburg University

Het ontwerp van een nieuwe politiewet

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
1980

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1980). Het ontwerp van een nieuwe politiewet: Een blik achter de schermen. *Delikt en Delinkwent*, 10(5), 325-330.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Mei 1980

Het ontwerp van een nieuwe politiewet: een blik achter de schermen

Elf jaar na het debacle van de 'herziening politiewet' is op 25 maart jl. dan eindelijk een ontwerp van een nieuwe politiewet gepubliceerd. In de toelichting bij dit ontwerp stippen de opstellers kort aan dat het stoelt op de conclusies van de *Nota met vraagpunten voor de herziening van de politiewet* uit 1972 waarover in de jaren 1973-1976 door de Tweede Kamer uitvoerig werd beraadslaagd. Ook al wordt zodoende ten onrechte gesuggereerd dat de Kamer deze *Nota* voetstoots en unaniem aanvaardde, het is inderdaad zo dat de voorgestelde politieorganisatie in grote trekken overeenkomt met de organisatie die aan het slot van de *Nota met vraagpunten* wordt uitgetekend en waarmee de meerderheid van de Kamer zich in 1976 in 't algemeen wel kon verenigen: samenvoeging van gemeentepolitie en rijkspolitie tot één gewestelijk/provinciaal gedecentraliseerde politie met handhaving van enkele landelijke diensten, behoud van het dualisme in het gezag en toekenning van ruime beheersbevoegdheden aan de minister van binnenlandse zaken en/of de minister van justitie.

Tevens sluit dit ontwerp direct aan bij een aantal andere kwesties die in de *Nota met vraagpunten*, onder verwijzing naar ontwikkelingen op het vlak van de (handhaving van de) openbare orde en naar discussies over en feitelijke ontwikkelingen in de organisatie en werking van het 'bestuurlijke bestuur', het openbaar ministerie en het politieapparaat zelf, expliciet aan de orde worden gesteld. Hierbij kan met name worden gedacht aan de verlening van de bevoegdheid aan de minister van binnenlandse zaken om in bepaalde gevallen de commissarissen der Koningin en de burgemeesters aanwijzingen te geven inzake het beleid op het vlak van de handhaving van de openbare orde, aan de vergroting van de invloed van het openbaar ministerie op het beheer van de politiekorpsen, aan de instelling van provinciale politiecommissies, aan de institutionalisering van het tripartite-overleg en aan de oprichting van een Raad voor de Politie.

Daarenboven zijn in dit ontwerp een aantal onderwerpen opgenomen waarvan een behoorlijke wettelijke regeling sedert jaren of meer recent noodzakelijk, tenminste wenselijk, wordt geacht, b.v. de uitoefening van politietaken door de koninklijke marechaussee en de inzet van andere onderdelen van de krijgsmacht, het gebruik van geweld en de zgn. veiligheidsfouillering, de behandeling van klachten en de instelling van vaktechnische adviescommissies.

Oppervlakkig beschouwd kan dan ook worden gesteld dat dit ontwerp vooral de grote lijnen volgt van de discussie zoals die de afgelopen 10 jaar in

het parlement in 't algemeen is gevoerd over de globale organisatie van het politiebestedel en over enkele belangrijke onderdelen van het politieoptreden. Kon na het debâcle van '69 ook moeilijk anders worden verwacht, de opstellers van dit ontwerp verdienen in ieder geval waardering voor de kunstige wijze waarop in dit ontwerp juridische gestalte wordt gegeven aan deze discussie en aan de feitelijke ontwikkelingen in het politiebestedel zoals die in dat debat werden verwoord.

Het feit dat in de memorie van toelichting een vrij lange beschouwing wordt gewijd aan *De taak en plaats van de politie in de Nederlandse samenleving*, laat daarenboven zien dat de top van de betrokken departementen toch ook wel de ruimere maatschappelijke discussie en het wetenschappelijk onderzoek die de afgelopen 5 jaren vooral over het (feitelijke en wenselijke) functioneren en de (daadwerkelijke) taakvervulling van de politie hebben plaatsgevonden, met enige aandacht heeft gevolgd, zij het ook dat in deze nogal staatkundige uiteenzetting niet duidelijk wordt gemaakt hoe deze beide zaken 'mede ten grondslag (liggen) aan onze voorstellen voor een nieuwe politieorganisatie'. In tegenstelling tot laten we maar zeggen de parlementaire discussie worden het verrichte onderzoek en het (nogal 'ns hierdoor geïnspireerde) ruimere debat immers niet geanalyseerd en in beleidstermen omgezet, terwijl evenmin de plaatsen worden aangeduid, waarop in het ontwerp rekening werd gehouden met dit onderzoek en dit debat. Hiermee wil ik niet suggereren dat de opstellers van 't ontwerp met deze paragraaf een voor deze tijd verplicht nummer opvoeren, dat eventueel ook nog kan worden uitgespeeld tegen critici, maar het geeft wel aan dat dit nieuwe ontwerp spijtig genoeg volop wordt beheerst door het (natuurlijk zeer belangrijke) probleem van de inpassing van het politieapparaat in het geheel van het staatsbestel en slechts in tweede orde (het niet minder belangrijke probleem van) de organisatorische aanpassing van dit apparaat aan andere maatschappelijke ontwikkelingen dan bestuurlijke verandering weerspiegelt i.c. dan vooral de veranderingen m.b.t. de openbare orde en de ordehandhaving. Om met de makers van het ontwerp te spreken: het betreft hier 'in de eerste plaats een raamwet (...) voor de organisatie van één bevoegdheidsregeling voor het gezag over en het beheer van de politie'.

Hoe zijn dan het gezag over en het beheer van de politie in dit ontwerp georganiseerd? De *Nota met vraagpunten* laat tussen de grote lijnen van een nieuw politiebestedel bijzonder veel speelruimte voor de concrete verdeling van de zeggenschap over het politieapparaat tussen de betrokken instellingen, — zoals bekend de ministeries van binnenlandse zaken en justitie, het openbaar ministerie, en het provinciale en lokale bestuur. En nu kan men in het ontwerp zelf en in de bijbehorende toelichting natuurlijk wel uitvoerig lezen hoe deze speelruimte is benut, maar uit deze stukken kan men niet opmaken hoe de verdeling zelf van die ruimte is gebeurd, waarop zij precies berust, ofschoon informatie hierover toch van het grootste belang is voor de beoordeeling van 't ontwerp. Waarom deze informatie ontbreekt ligt, historisch

gezien, voor de hand: traditioneel bepalen de machtsverhoudingen tussen de genoemde instellingen hoe de zeggenschap over het politieapparaat concreet wordt verdeeld, en traditioneel wordt door de betrokkenen in 't openbaar zoveel mogelijk gezwegen over deze verhoudingen. Deze verklaring bevat evenwel tevens 'n middel om dit grote gebrek aan hoogstrelevante informatie te bestrijden: met de hoofdlijnen en de details van 't ontwerp voor ogen moet men zich verdiepen in de jongste geschiedenis van deze instellingen en hun onderlinge betrekkingen op 't stuk van de politie. Hier kan ik natuurlijk niet op deze wijze echt ingaan op die geschiedenis en moet ik mij beperken tot het leggen van verbanden tussen hoofdlijnen van het ontwerp en de bevindingen van een onderzoekje dat ik een jaar geleden in *Tien jaar Nederlandse gemeentepolitie* instelde naar deze geschiedenis.

Een van de meest opmerkelijke en belangrijke ontwikkelingen in de verhouding tussen bestuur, justitie en politie, is wel de vrij explosieve groei — tegen het decentralisatie-principe van de huidige politiewet in — van het ministerie van binnenlandse zaken. Dit ministerie ontwikkelde zich in ruim 10 jaar tijd van 'n klein beheersdepartement t.o.v. de (gemeente-)politie tot 'n departement met een zeer ruime zeggenschap over dit apparaat. De machtspositie die dit ministerie zodoende heeft ingenomen in het politiebestedel, vindt men ook duidelijk terug in het ontwerp, zozeer zelfs dat men zich in alle redelijkheid moet afvragen of dit ontwerp wel handelt over, tenminste eventueel zal leiden tot een provinciaal gedecentraliseerde politie. Het feit dat conform de *Nota met vraagpunten* het 'beheersprimaat' wordt gelegd bij dit ministerie, brengt op zich al de concentratie van het bestaande centrale beheer met zich mee, terwijl zaken als de controle op de provinciale beheersverordeningen, de centralisering van de onderwijsinstellingen, de formalisering van de medeverantwoordelijkheid van de minister van binnenlandse zaken voor de ordehandhaving en de vaststelling van een uniforme ambtsinstructie, niet alleen dit beheer van de politie verruimen maar formeel ook de gezagspositie van dit departement bevorderen. En als men dan bedenkt hoe het ministerie van binnenlandse zaken zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, en dat het politieapparaat zich, in z'n optreden, in feite vooral richt op z'n grootste beheerder, dan mag men toch niet uitsluiten dat de eventuele reorganisatie van het politiebestedel in de praktijk uitloopt op een *gecentraliseerde provinciale politie*.

Of het zover zal komen hangt natuurlijk af van het beleid dat het ministerie van binnenlandse zaken concreet t.a.v. de provinciale korpsen gaat voeren, maar 't zal zeker ook worden bepaald door het standpunt dat de commissarissen der Koningin — grote onbekenden in de strijd om het politiebestedel! — zullen innemen, aan wie samen met de provinciale staten het beheer van de politiekorpsen wordt toegewezen. Sterk staan zij 'op papier' evenwel niet. De meest vitale onderdelen van het beheer (financiering, sterktebepaling, uitrusting en bewapening, werving, selectie, opleiding e.a.) zijn (om goede redenen overigens) toevertrouwd aan de centrale overheid. Op deze punten kan de

provinciale overheid hooguit wat medebeheren. Wat de provinciale besturen in eigen beheer krijgen is voornamelijk de interne organisatie van de korpsen, maar hier biedt het ontwerp de centrale overheid toch ook nog ruime mogelijkheden om dit beheer te beïnvloeden. Hierbij komt dat de provinciebesturen niet gewoon zijn politiekorpsen, grote politiekorpsen te beheren, waardoor zij zeker de eerste tijd gemakkelijk zullen aanleunen tegen de departementen ... En ook mag men in deze niet uit het oog verliezen dat de provincie de enige van de betrokken instellingen is, waaraan geen duidelijk eigen gezag over het politieapparaat is toegemeten!

Omdat het 'beheersprimaat' wordt gegeven aan het ministerie van binnenlandse zaken, wekt dit ontwerp op het eerste oog de indruk, dat het ministerie van justitie, dat tot aan W.O. II toch hét 'politie-ministerie' was maar sedert '45 steeds meer het veld heeft moeten ruimen voor het departement van binnenlandse zaken, opnieuw verzwakt uit de strijd om het politiebestedel is gekomen. Of is deze indruk slechts schijn? Het valt natuurlijk direct op dat er toch 6 centrale diensten (de dienst recherche, de dienst parketpolitie, de dienst verkeer, de dienst politie te water, de dienst luchtvaart en de dienst beveiliging Koninklijk Huis) zullen worden opgericht — in de discussie van de jaren 1973-1976 werd van veel kanten ernstig bezwaar tegen de oprichting van zulke diensten gemaakt —, en dat het beheer van deze diensten in overwegende mate is ondergebracht bij het ministerie van justitie, ofschoon de 4 laatstgenoemde diensten heus niet omwille van de 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde' bij dit departement thuishoren! Belangrijker is wel het principe van het ontwerp dat de minister van binnenlandse zaken terwille van de verantwoordelijkheid van de minister van justitie 'voor een goed functioneren van de politie met het oog op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde' in de meeste belangrijke beheersaangelegenheden betreffende de politiekorpsen slechts 'tezamen of in overeenstemming, dan wel na overleg met zijn ambtsgenoot van Justitie' mag beslissen. Zo heeft het ministerie van justitie dus rechtstreeks flink greep op de provinciale korpsen. Maar dit ministerie, althans wat gewoonlijk 'Justitie' wordt genoemd, heeft ook indirect een grote invloed op het beheer van *én* het gezag over deze korpsen, en wel via het openbaar ministerie, — een centrale instelling die hiërarchisch onder de minister van justitie valt en die de afgelopen 10 jaren ook feitelijk steeds meer als een centrale instelling is gaan functioneren. Hebben de betrokken departementen zo een godsvrede kunnen bereiken?

Traditioneel was het openbaar ministerie nauwelijks gemengd in het beheer van de politie en oefende het zijn gezag slechts op beperkte schaal uit, speciaal t.o.v. diensten die zich specifiek bezighielden met de repressieve bestrijding van criminaliteit. In het prille begin van de jaren '70 — de strijd om het politiebestedel woedde volop — werd er vanuit het lokale bestuur en de politie zelfs sterk aangedrongen op beëindiging van het gezagsdualisme, in die zin dat de politie in de eerste plaats een 'instrument in handen van het bestuur' moest worden, dat verder aan de justitie 'dienstbaar' zou moeten

zijn. In het jaarverslag van 1973 zette het openbaar ministerie, dat al sedert het einde van de jaren '60 wilde metamorphoseren van 'een orgaan met een overwegend individueel gerichte aanpak' naar 'een orgaan van justitieel bestuur', zich echter schrap tegen deze aanval. Het eiste voor zich het leeuwen-aandeel van het gehele opsporingsbeleid op en, niet onbelangrijk, gaf en passant aan dit beleid een zeer ruime inhoud: 'het richten van de opsporing en het daarbij stellen van prioriteiten, het bepalen van de intensiteit van de opsporing van bepaalde feiten, het aangeven in hoeverre verbaliserend optreden kan worden vervangen door preventief en waarschuwend optreden e.d.'. In hetzelfde verweerschrift bepleitte het openbaar ministerie ook dat 'Justitie' een veel grotere invloed op het beheer van de politie zou krijgen dan traditioneel het geval was. En in de jaren nadien werd zeker ook gepoogd om deze nieuwe machtspositie te verwerven, zowel via interne reorganisatie als via het tripartite-overleg. Met de opbouw van de Organisatie Voorkoming Misdrijven via het ministerie van justitie en met de intense betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de preventieprojecten van het W.O.D.C. werd concreet gestalte gegeven aan de preventieve kant van het opsporingsbeleid — nieuwe — stijl. Het ontwerp van de nieuwe politiewet nu vormt een duidelijke bekroning van deze evolutie in de verhouding justitie-politie. Immers, zowel direct als via de 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde', waartoe in art. 1 de 'daadwerkelijke voorkoming', de opsporing e.a. van strafbare feiten worden gerekend, krijgt het openbaar ministerie (de 'Justitie') wat het wilde: een groot aandeel in het beheer van de politiekorpsen en een sterke invloed op zo goed als elke vorm van politieoptreden, de hulpverlening misschien uitgezonderd, ook op die punten waar dit in het ontwerp niet uitdrukkelijk wordt voorzien, want waar houdt de 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde' op? Een belangrijke kanttekening bij het vorenstaande is dat de toewijzing van een dergelijke machtspositie in het politiebestedel aan 'Justitie' de ontwikkeling van de *provinciaal gedecentraliseerde politie* naar een *gecentraliseerde provinciale politie* ten zeerste zal bevorderen.

Wat rest het lokale bestuur tenslotte nog aan zeggenschap over het politieapparaat? De centralisatie die zich de afgelopen 10-15 jaar in het Nederlandse politiebestedel heeft voltrokken, werd aan de voet van dit bestel, op het niveau van de gemeenten, niet opgevangen door maatregelen in decentraliserende richting, — de invoering van de verantwoordingsplicht van de burgemeester t.o.v. de gemeenteraad uitgezonderd. Dit betekent gewoonweg dat de afgelopen jaren de gemeenten feitelijk hebben ingeboet aan reële zeggenschap over het politieapparaat, en met name dan over de gemeentepolitie. Het heftige congres van de VNG in 1978 over *De gemeente en de politietaak* bewijst in mijn ogen trouwens dat de lokale besturen zich dit afkalvingsproces duidelijk bewust waren. Een van de besluiten op dat congres was zelfs dat 'optimaal functioneren van de politie uitsluitend (kan) worden gerealiseerd door een eensoortig politiekorps waarvan het beheer in beginsel berust bij de gemeente'. Nu, aan deze eis voldoet de politie in het ontwerp van een nieuwe

Mei 1980

politiewet helemaal niet! Er zijn eerder goede redenen om te stellen dat het ontwerp de neergang van de gemeenten in het politiebestedel bezegelt. De burgemeesters worden alleen nog indirect betrokken bij *het* beheer van *de* korpsen, zij hebben zelfs nog nauwelijks iets te zeggen in het beheer van de gemeentelijke onderdelen ervan (!), terwijl hun gezagspositie op het vlak van de handhaving van de openbare orde de vergelijking met de 'goed' gedefiniëerde gezagspositie van het openbaar ministerie niet kan doorstaan; zelfs de voorkoming van strafbare feiten, sedert de Franse Revolutie essentieel een aangelegenheid van de *police administrative*, wordt hen nu als eigen taak zo goed als ontnomen! Natuurlijk, de keuze van een gewestelijk/provinciaal gedecentraliseerde politie moest onherroepelijk tot gevolg hebben dat de gemeenten in het nieuwe bestel genoeg moesten nemen met een tweede plaats, maar worden zij nu toch niet al te zeer naar de achtergrond verdrongen. Naar mijn vaste overtuiging wel, en meer dan goed is voor de Nederlandse burgerij en voor de Nederlandse politie.

Het vorenstaande toont aan dat het ontwerp van een nieuwe politiewet niet zomaar de uitwerking van de conclusies van de *Nota met vraagpunten* is, zoals de makers van het ontwerp de lezer willen doen geloven. Ook is hiervoor wel duidelijk geworden dat dit ontwerp een scherpe discussie verdient. Alleen hoop ik dat hierin naast juridische argumentaties ook voldoende plaats is voor empirische en meer maatschappelijke redeneringen dan ook in dit ontwerp weer 't geval is. Hoe dan ook, mocht dit ontwerp zulk 'n discussie overleven, en zou de bestuurlijke reorganisatie waarvan de invoering van het nieuwe politiebestedel afhankelijk is gemaakt, op korte termijn doorgaan, dan zou deze reorganisatie van de politie niet alleen 'een fusie (zijn), die in de organisatie van de overheidsdienst zijn weerga niet kent', maar ook een unieke gebeurtenis in de geschiedenis van het politieapparaat op het Westeuropese vasteland.

Cyrille Fijnaut