

## De onderschikking van het politieapparaat aan het openbaar ministerie

Fijnaut, C.J.C.F.

*Published in:*  
De macht van het O.M.

*Publication date:*  
1983

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Fijnaut, C. J. C. F. (1983). De onderschikking van het politieapparaat aan het openbaar ministerie. In H. G. van de Bunt, G. de Jonge, & H. Michel (Eds.), *De macht van het O.M.: Bundel naar aanleiding van het op 17 en 18 december 1982 te Rotterdam gehouden gelijknamige congres* (pp. 252-258). (Serie strafrecht en criminologie; No. 2). Ars Aequi Libri.

### 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.

## 6.6. De onderschikking van het politieapparaat aan het openbaar ministerie

C. Fijnaut\*

De 'verzelfstandiging van het politieapparaat' is één van de geliefkoosde thema's in de publieke discussie over de politie. Dit thema heeft vanzelfsprekend niet zomaar zoveel belangstelling gekregen. De numerieke versterking van de politie, de uitbouw van de operationele en de interne organisatie van het apparaat, de invoering van geavanceerde technische hulpmiddelen en de toepassing van ongewone tactische concepten, om enkele voorbeelden te noemen, hebben van politiezijde de opkomst van dit onderwerp zeker in de hand gewerkt.

Niettemin is het nog maar de vraag of en, zo ja, in hoeverre er werkelijk van verzelfstandiging van het politieapparaat sprake is (geweest). Hierna wordt aan de hand van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie getracht aan te geven waarom in de discussie deze verzelfstandiging te vaak te vlug als een vaststaand feit wordt afgeschilderd.

Om te kunnen oordelen of er in deze verhouding inderdaad van verzelfstandiging van het politieapparaat sprake is, moet men minimaal met de volgende vier punten rekening houden:

- de mate van zeggenschap over het politieapparaat die formeel is toegewezen aan het openbaar ministerie;
- de doctrine die de feitelijke uitoefening van deze zeggenschap beheerst;
- de reële betrekkingen tussen parket en politie;
- en — niet in 't minst — de termijn waarop de evolutie van de verhouding tussen openbaar ministerie en politieapparaat wordt bekeken.

\* Dr. Cyrille Fijnaut is raadadviseur bij het ministerie van justitie (WODC) en buitengewoon docent aan de KU te Leuven.

Het is met name erg belangrijk dat telkens goed wordt aangegeven op welke termijn de ontwikkeling van deze relatie wordt beschouwd, omdat het beeld van deze ontwikkeling aanzienlijk kan veranderen al naargelang het beginpunt van de analyse vroeger of later wordt bepaald. Iets wat op korte termijn erg nieuw lijkt, kan op lange termijn zeer oud blijken te zijn. In dit geval valt er veel voor te zeggen om als uitgangspunt de jaren '50 te kiezen. Enerzijds omdat in deze jaren bij de totstandkoming van de Politiewet de verhouding tussen openbaar ministerie en politie druk werd besproken en zij nadien in deze wet opnieuw werd vastgelegd, anderzijds omdat in de jaren daarna een aangrijpende gezagscrisis tussen de beide instellingen plaatsgreep die een grote invloed heeft uitgeoefend op de verdere evolutie van hun onderlinge betrekkingen.

Als men de globale regeling van de zeggenschap over het politieapparaat in de Politiewet van 1957 overziet, dan valt het op dat aan het openbaar ministerie zelf — beter: aan de procureurs-generaal — maar een héél bescheiden positie in het politiebestel is toegekend. Op het stuk van het beheer van de politie heeft de procureur-generaal wat invloed op o.a. de plaatsing van ambtenaren van gemeentepolitie bij recherche- en vreemdelingendiensten, de bepaling van de minimumsterkte van de groepen van de rijkspolitie, en op de regeling van de bijstand. Wat het gezag van het openbaar ministerie over de politie betreft geeft de Politiewet slechts enige aanvulling op de artikelen 140 en 148 van het Wetboek van Strafvordering, waarvan de strekking is dat de procureur-generaal moet waken 'voor de richtige opsporing van de strafbare feiten', en dat de officier van justitie belast is met de opsporing van de strafbare feiten en hiertoe bevelen geeft aan de overige opsporingsambtenaren. De Politiewet voegt aan deze bepalingen slechts toe:

- 1 dat het openbaar ministerie de burgemeester en de Commissaris der Koningin rechtstreeks op de hoogte moet houden over de taakvervulling door de politie, en (gedeeltelijk) omgekeerd, en
- 2 dat de burgemeester en de districtscommandant van de rijkspolitie er voor moeten zorgen dat hun politiepersoneel gehoor geeft aan de gerechtvaardigde verlangens van het parket.

De idee die deze regeling in haar totaliteit uitstraalt is dat inzake de opsporing van strafbare feiten de politie, staatkundig beschouwd, weliswaar ondergeschikt is aan het openbaar ministerie, maar operationeel bekeken over grote zelfstandigheid beschikt, want het openbaar ministerie worden nergens de beheersingsinstrumenten aangereikt om het feitelijke optreden van de politie te organiseren en te reguleren.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> J.J.H. Suyver, *De zeggenschap over het politie-organ naar Nederlands recht*. Arnhem, 1976, 64-114.

Sommigen zijn misschien geneigd om deze regeling te zien als een uitvloeisel van het feit dat in de jaren '50 het justitiële optreden van het openbaar ministerie nog goeddeels werd beheerst door de negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel, en dat hierom de toekenning van meer macht over de politie aan het openbaar ministerie dan ook overbodig was: de politie moet immers alle strafbare feiten opsporen en verbaliseren, m.a.w. er was geen plaats voor politie-sepôt en dus geen behoefte bij het OM aan meer greep op het feitelijke politie-optreden.<sup>2</sup> Deze redenering is echter niet alleen juridisch aanvechtbaar, maar naar de organisatie van het politiebestedel toe, en meer speciaal i.v.m. de regeling van de verhouding tussen openbaar ministerie en politie hierin, is zij ook juridistisch.

Ten eerste moet immers onder ogen worden gezien dat deze regeling, zeker voorzover zij is opgenomen in de Politiewet, het uitvloeisel was van globale onderhandelingen over de inrichting van en de controle over het politieapparaat, waarin door machtige groeperingen binnen en buiten het parlement het openbaar ministerie zelfs de hoognodige zeggenschap over de politie werd misgund.<sup>3</sup> Ten tweede moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de doctrine die in die tijd in de hogere kringen binnen het politiebestedel m.b.t. de verhouding openbaar ministerie-politie leefde. De bekende commissie-Lange-meyer formuleerde haar als volgt: feitelijke (operationele) zelfstandigheid van de politie is 'passend in een organisatie welke moet rekening houden met de ingewikkeldheid van het maatschappelijk leven en zijn vele verschijningsvormen', maar de politie moet haar optreden wel 'met zorg (...) afstemmen op het bestuurlijke beleid van het openbaar ministerie' (...) dat zodoende 'mede de verantwoordelijkheid (moet kunnen, C.F.) aanvaarden' voor dit optreden.<sup>4</sup> Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke leer m.b.t. de verhouding openbaar ministerie-politie, waarin de politie grote vrijheid wordt gegeven bij de uitwerking en de uitvoering van de justitiële taak, ook niet noopt tot verlening van veel zeggenschap over het politieapparaat aan het parket.

In aansluiting op het vorenstaande valt het tenslotte gemakkelijk te begrijpen waarom tot laat in de jaren '60 feitelijk functionele betrekkingen tussen het openbaar ministerie en de politie zonet onbestaand dan toch weinig hecht en veelvuldig waren.

Hoe broos de relatie tussen openbaar ministerie en politie in deze

2 A.C. 't Hart, *Om het O.M.* Zwolle, 1981.

3 Men leze alleen nog maar de parlementaire stukken die betrekking hebben op de totstandkoming van de Politiewet 1957.

4 *Verslag van de commissie ter bestudering van het politievraagstuk*, Den Haag, 1950, 184, 189.

jaren eigenlijk was, bleek op de eerste plaats toen het politieoptreden tegen de ludieke acties, de relletjes, de demonstraties etc. die rond 1965 in Amsterdam en in andere gemeenten plaatsvonden, sterke publieke afkeuring ondervond. Toen kwam o.a. aan het licht dat er tussen politie en justitie grote meningsverschillen bestonden, niet alleen over de tactische aanpak van die ordeverstoringen en over de werkrelaties tussen parket en politie, maar ook over de positie van het openbaar ministerie in het politiebestedel, en m.n. over zijn gezag over de politie inzake de ordehandhaving.<sup>5</sup> Op de tweede plaats manifesteerde zich vooral onder invloed van het prae-advies dat prof. G. Duisterwinkel in 1968 voor de Nederlandse Juristen-Vereniging uitbracht over de eventuele noodzaak van nieuwe wettelijke voorzieningen voor de functies van het openbaar ministerie, in politiekringen de opvatting dat (ook) inzake de opsporing het gezag van het parket over het politieapparaat moest worden teruggedrongen.<sup>6</sup> Het is dan ook niet verwonderlijk dat ter gelegenheid van de officiële poging die in 1968-1969 werd ondernomen om het politiebestedel te reorganiseren, de belangrijke politieke vakbonden en verenigingen zich ontpopten als voorstanders van opheffing van het gezagsdualisme, en dat deze organisaties, geruggesteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, er aanvankelijk zelfs in slaagden om een belangrijk deel van de Tweede Kamer te winnen voor hun standpunt: afbouw van het gezag van het openbaar ministerie tot 'dienstbaarheid'.<sup>7</sup>

Het ligt voor de hand dat het parket, of ruimer: de 'justitie', die in deze jaren net als de politie mikpunt van sociaal protest was en volop deelde in de algemene ontreding van de strafrechtshandhaving deze stemming in en buiten de politie verontrust gadesloeg. Het openbaar ministerie dreigde immers een belangrijk deel van zijn toch al zo geringe zeggenschap over de politie te verliezen. Daardoor kwam niet alleen zijn positie in het politiebestedel en in de (straf-)rechtsbedeling op het spel te staan, maar werd tevens de mogelijkheid een stuk kleiner om zijn positie en optreden maatschappelijk meer aanvaardbaar te maken. Behoud en zeker vergroting van de maatschappelijke legitimiteit vereist(e) minstens nauwgezette, gedetailleerde sturing van het

5 *Slotrapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam. Onderzoek naar de achtergronden van de ordeverstoringen te Amsterdam, september 1965-september 1966.* Amsterdam, 1967, 100-105, 129-137.

6 G. Duisterwinkel, *Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?* Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging, 98, 1968, I, 197-251; F. Perrick, *De herziening van de politiewet. Studiedagen Landelijk Contact.* Het Tijdschrift voor de Politie, 31, 1969, 7, 205-222; C.N. Peijster, *Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek.* Het Tijdschrift voor de Politie, 33, 1971, 12, 341-346.

7 *Tweede Kamer, Z. 1972-1973 10 124, nr. 6.*

justitiële politieoptreden, m.n. in controversiële kwesties. Juist nu dit zo nodig was, leek het sturingsmechanisme onklaar te geraken.

Ofschoon uit de discussie omtrent de reorganisatie van het politiebestedel in de jaren 1972-1976 duidelijk bleek dat het gezagsdualisme t.o.v. het politieapparaat niet ten nadele van het parket zou worden opgeheven, vormde deze geruststelling voor het openbaar ministerie beslist geen reden om zijn verhouding tot het politieapparaat maar te laten zoals ze was. Het had de betrekkelijkheid van wetgeving, óók op dit punt, aan den lijve ondervonden.

Op de eerste plaats kan nl. worden geconstateerd dat het openbaar ministerie sedert '70 zijn leidinggevende positie in de opsporing van strafbare feiten zéér nadrukkelijk heeft omschreven en opgeëist.<sup>8</sup> Hierbij valt het op dat de passiviteit, de berusting, de reserve, die volgens de commissie-Langemeyer voordien de houding van het openbaar ministerie t.o.v. de politie kenmerkten, moesten kenmerken, worden ingeruild voor activiteit, initiatief en voorgang. Deze omslag van de doctrine, althans in de schoot van 'justitie', inzake de verhouding tussen parket en politie ging gepaard met een omwenteling van de interpretatie van het opportuniteitsbeginsel, van negatief naar positief, waardoor de nieuwe koers van het O.M. in de richting van de politie theoretisch beter kan worden verantwoord. De uitbouw van een vervolgingsbeleid impliceert de uitwerking van opsporings- en verbaliseringsbeleid.

Op de tweede plaats, maar in samenhang met deze andere opstelling, is het parket ertoe overgegaan om zijn feitelijke relatie met de politie te verbreden, te verstevigen en te verfijnen. Zo werden er zowel *in* als *tussen* het parket en de politie overlegstructuren geschapen die systematische bilaterale bespreking van alle mogelijke opsporingsproblemen mogelijk maakt. Verder neemt het openbaar ministerie in toenemende mate deel aan het zgn. driehoeksoverleg waardoor het steeds meer met alle wel en wee van 'de' politie bemoeienis krijgt. Daarenboven bevorderde de groeiende specialisatie binnen het parket zijn entrée op de lagere niveaus in politiekorpsen waarbinnen het justitiële optreden ook aan specialisatie onderhevig was.<sup>9</sup>

Op grond van vorenstaande beschouwing valt goed de idee te verdedigen dat er in dit geval, gerekend vanaf de jaren '60, feitelijk geen verzelfstandiging van het politieapparaat heeft plaatsgevonden maar veeleer onderschikking van dit apparaat. En het valt te verwach-

8 Zie de jaarverslagen van de procureurs-generaal uit deze jaren.

9 C. Fijnaut, *Tien jaar Nederlandse gemeentepolitie*. In: Ch. Nuyts (red.), *Politieproblemen 1979*. Antwerpen, 1979, 97-112.

ten dat, wanneer o.a. de justitiële aanpak van ordeverstoringen aan belang blijft winnen en de kwestie van het onrechtmatig verkregen bewijs een steeds grotere rol in de opsporing gaat spelen, de onderschikking van het politieapparaat aan het openbaar ministerie zal toenemen.

Deze slotsom behoeft evenwel nuancering. De onderschikking is zeker niet overal in den lande en op alle vlakken even sterk. In 't algemeen kan worden gesteld dat het parket tegenwoordig een vrij intensieve controle over de politie uitoefent daar waarvan een gespecialiseerde aanpak van ernstige en/of veel gepleegde delicten sprake is, bijv. van handel in verboden verdovende middelen, ongeoorloofd bezit van vuurwapens, sommige economische delicten en verkeersdelicten, en bendegewijze gepleegde overvallen en inbraken. Grote problemen stelt het opsporingsbeleid echter nog altijd, en zeker in de grote steden, waar het de grote massa van al dan niet aangegeven 'gewone' misdaden betreft. Hier stelt dit beleid, zowel in de vorm van prioriteitenstelling als in die van normstelling, in de praktijk van alledag nog niet veel voor. Veel 'gewone' politiemensen zijn er zich dan ook niet van bewust dat er zoiets als 'opsporingsbeleid' bestaat. Ook kan niet worden ontkend dat het openbaar ministerie moeite heeft om de politie in tactisch, technisch en administratief opzicht bij te benen.

Deze 'ongelijkheid' in de onderschikking vormt tot op zekere hoogte beslist een troef in de handen van degenen die verzelfstandiging van het politieapparaat prediken. Maar tegen dezen kan gewoonlijk weer worden aangevoerd dat zij niet duidelijk aangeven wat een 'normale' verhouding tussen parket en politie inhoudt. Het heeft er dikwijls veel van dat zij de politie minder (operationele) zelfstandigheid gunnen dan dit apparaat tot in de jaren '60 feitelijk werd gelaten, zodat hier een m.i. nieuwe situatie met een nieuwe maatstaf wordt gemeten, hetgeen minstens de door hen waargenomen 'verzelfstandiging' in belangrijke mate relativeert. Bovendien wordt naar mijn mening in dit verband dikwijls een te formalistische conceptie van beleid — 'waar is dat beleid?' — gehanteerd, waardoor allerhande meer subtiële vormen van de invloed die het parket in feite op het justitiële politietoedreden uitoefent aan de waarneming ontsnappen.

Dit neemt niet weg dat het een volstrekt zinnige vraag is hoeveel (operationele) zelfstandigheid in onze tijd aan de politie mag/moet worden toegekend. Het antwoord op deze vraag is evenwel niet gemakkelijk te geven, want met elk antwoord doemen er steeds nieuwe vragen op, bijv. in hoeverre is het wenselijk dat het openbaar ministerie het justitiële politietoedreden volledig controleert? In hoeverre wordt verregaande prioriteitenstelling door de bevolking verdragen? Waar botst de justitiële zeggenschap over het politieapparaat op de macht van de lokale besturen?

Een baken in de huidige discussie over de verhouding tussen openbaar ministerie en politie zou de regeling kunnen zijn die hieromtrent is uitgewerkt in het ontwerp van een nieuwe Politiewet. Deze regeling laat er geen twijfel over bestaan dat momenteel op regeringsniveau wordt gedacht aan een aanzienlijke verruiming van de directe zeggenschap van het parket over het politieapparaat.<sup>10</sup>

In vergelijking met de bestaande regeling wordt op de eerste plaats het gezag van het openbaar ministerie in belangrijke mate vergroot en versterkt, o.a. door een ruime definitie van de term 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde', door de erkenning van het zgn. driehoeksoverleg, door opnemng van parketmagistraten in de provinciale politiecommissie en door de invoering van een executieve landelijke politiedienst.

Op de tweede plaats wordt aan het openbaar ministerie een groter aandeel in het beheer van de politie gegeven, zowel door het betrekken van zijn leden bij de opstelling van de beheersregels van de korpsen als door de toekenning van meer invloed op het personeelsbeleid.

Vanzelfsprekend mag ook dit voorstel niet los worden gezien van de globale deling van de macht over het politieapparaat die in dit wetsontwerp is uitgetekend. Meer bepaald heeft het er veel van dat het machtsverlies van het ministerie van justitie is gecompenseerd via verruiming van de zeggenschap van het openbaar ministerie.

Maar het is m.i. te eenvoudig om deze verruiming alleen hieraan toe te schrijven. Zij weerspiegelt n.m.m. ook de nieuwe feitelijke verhouding die in de afgelopen jaren tussen parket en politie is gegroeid. Met name weerspiegelt het wetsontwerp dat de daadwerkelijke controle van het openbaar ministerie over het politieapparaat in deze jaren aanzienlijk is toegenomen.

Mocht dit laatste al niet het geval zijn dan is het toch minstens zo dat het openbaar ministerie bij de aanvaarding van deze regeling veel beter is toegerust dan op dit moment, om het politieapparaat zodanig aan zich ondergeschikt te maken als voor een behoorlijke strafrechtsbedeling nodig wordt geacht.

258 <sup>10</sup> C. Fijnaut, *De relatie openbaar ministerie-politie in het kader van de herziening van de Politiewet* (nog niet gepubliceerd).