

Tilburg University

Review of the book *De zeggenschap over het politieorgaan naar Nederlands recht*, J.J.H. Suyver, 1976, 9060001230

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Publication date:
1977

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

Citation for published version (APA):

Fijnaut, C. J. C. F. (1977). Review of the book *De zeggenschap over het politieorgaan naar Nederlands recht*, J.J.H. Suyver, 1976, 9060001230. *Delikt en Delinkwent*, 7(4), 298-304.

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.

Boekbespreking

J. J. H. Suyver, *De zeggenschap over het politieorgaan naar Nederlands recht*. Rijksuniversiteit Leiden. Gouda Quint B.V., Arnhem, 1976.

Wie zijn doctoraat toespitst op het probleem van de regeling van het gezag en beheer (tezamen de zeggenschap) over het algemene politiewezen, pakt de koe van het politievraagstuk, zoals die tenminste in Nederland sinds lang telkens weer ten tonele wordt gevoerd, bij de beide horens. Dat men zich, zoals in dit doctoraat, vanaf het begin goeddeels alleen nog met het probleem van het gezag over het politiewezen bezighoudt, hoeft niet per se aan het verdienstelijk karakter van zo'n waagstuk iets af te doen maar deze beperking vergroot wel het risico dat gaandeweg het oorspronkelijke probleem weer van het toneel verdwijnt. Alsvorens echter mijn bezwaren tegen deze studie uiteen te zetten zou ik willen zeggen dat het naar mijn mening in elk geval haar verdienste is dat zij voor hen die in het politievraagstuk zijn geïnteresseerd, een gemakkelijk hanteerbare handleiding vormt om vooral uit de twistgesprekken die na Wereldoorlog II rond dit vraagstuk werden gevoerd, wijs te geraken. In de historische inleiding gaat de auteur vooral in op de organisatie van het politiewezen na 1813 en enkele van haar successieve wijzigingen, op de evolutie van het juridische politiebegrif en op de ontwikkeling van de positie die het openbaar ministerie formeel ten aanzien van deze organisatie en van dit begrip in het verleden heeft bekleed. In het tweede hoofdstuk passeert het rapport van de Commissie Langemeijer de revue en wordt de lezer een interessant commentaar voorgeschoteld op de regeling van de zeggenschap over het politiewezen in de Politiewet van 1957. Het derde hoofdstuk is dan gewijd aan de documenten waarin sinds 1965 de strijd om het politiestel werd gevoerd; in deze bespreking krijgt het „groene boekje” van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ze langdurig uitgemeten. Deze 3 hoofdstukken bevatten zeker niet „de historie, ook de jongste, van de politie, functioneel en organisatorisch, en van de zeggenschapsverhoudingen met betrekking tot het politieorgaan”, zoals de schrijver aan het begin van Hoofdstuk V (p. 153) abusievelijk de voorafgaande hoofdstukken resumeert. Wettteksten, juridische commentaren, strijdschriften enz. maken wel deel uit van het verleden van de politie maar men kan ze, opgenomen in een juridisch betoog, bezwaarlijk in de plaats stellen van de geschiedenis van het Nederlandse politiewezen; zowel in organisatorisch als in politiek opzicht moet deze geschiedenis nog grotendeels worden geschreven. In het vierde hoofdstuk dan tenslotte komen „de zeggenschapsverhoudingen in toekomstig recht” aan de beurt en het is ook

Boekbespreking

in dit hoofdstuk dat Suyvers aanpak van het probleem van de zeggenschap over het politiewezen zich n.m.m. inderdaad het meeste wreekt.

„Doel van mijn studie is”, zegt Suyver (p. XI), „een beter inzicht te krijgen in het antwoord op de vraag wie in het Nederland van nu en van de nabije toekomst „iets over het politieorgaan te zeggen behoort te hebben”. Deze „normatieve vraag” wordt dan direct min of meer gehalveerd tot de vraag naar het gezag over het politieorgaan. Dat de aandacht voor het beheersprobleem gering zal zijn wordt als volgt verantwoord: 1. het beheer is een afgeleide van het gezag, wie gezag moet hebben behoort ook beheer of invloed op beheer te hebben, 2. bij behandeling van beheersvragen is er het gevaar te zeer verstrikt te raken in vragen over de politieorganisatie (p. XII). Hierover merkt de schrijver tevoren nog op dat de vraag naar de toekomstige politieorganisatie zich minder goed leent voor bespreking in een proefschrift vanwege haar afhankelijkheid van „zovele „niet-wetenschappelijke” factoren” en van de situatie dat de bestuurlijke reorganisatie van het land nog hangende is. Zonder enige motivering wordt dan gesteld dat dit „geheel anders” is met de zeggenschap over het politieorgaan, in het bijzonder met het gezag.

Op deze verantwoording is heel wat af te dingen. Ik denk aan het methodologisch abracadabra en aan de stelling dat beheer moet worden afgeleid uit gezag. Wat nog wel het meest treft is echter dat Suyver het gezag over de politieorganisatie wil behandelen en hierbij de organisaties zelf zowat volledig buiten beschouwing wil laten. Men kan zich voorstellen dat Suyver niet verstrikt wil raken in vragen over de politieorganisatie maar deze vragen negeren lijkt me toch het andere uiterste. Ligt het dan niet voor de hand dat gezag wordt bepaald in functie van de organisatie waarover het moet worden uitgeoefend? Misschien wel maar op deze wijze werd in Nederland het politievraagstuk in elk geval nooit benaderd. Steeds weer werd van bovenaf, vanaf bestuur en justitie naar de politie toegeredeneerd. Deze studie sluit bij deze m.i. ongelukkige traditie aan.

De weerslag van deze benadering nl. dat in het betoog de politieorganisatie in de mist dreigt op te gaan of dat zij maar van stal wordt gehaald als of zoals het in het gezags- of beheersbetoog past en dat we voor de toekomstige regeling van de zeggenschap niet op nieuwe gezichtspunten moeten hopen, wordt in deze studie nog op drieërlei wijze versterkt:

1. De auteur aanziet zijn studie als een pleidooi voor de handhaving van een evenwichtige verdeling van de zeggenschap over

Boekbespreking

de politie over organen van bestuur en justitie zonder dat het huidige stelsel kritiekloos wordt aanvaard (p. XII). Dit „conservatieve” standpunt lijkt mij geen geslaagd vertrekpunt in een studie die „de normatieve vraag” naar de toekomstige regeling van de zeggenschap over de politie wil onderzoeken: de norm ligt immers al zowat vast. Spreekt uit dit vertrekpunt trouwens geen vooringenomenheid ten voordele van de „justitiële visie” waarin volgens de schrijver zo’n evenwichtige verdeling wordt nagestreefd?

2. Sedert zeg maar 1960 is in diverse landen van West-Europa een ingrijpende hervorming van het politiewezen aan de gang of voltooid (Frankrijk, Duitsland, Engeland, Zweden). Hierbij heeft men heel wat ervaringen opgedaan met oude vormen van zeggenschap in nieuwe situaties en heeft men ook nieuwe vormen van zeggenschap moeten ontwikkelen. Nu ook in Nederland zo’n hervorming van het politiewezen op stapel staat, gaat het dan de perken van een studie die de toekomstige regeling van de zeggenschap over de politie op het oog heeft, te buiten om deze ervaringen en ontwikkelingen te bestuderen? Mij dunkt van niet. Het wat oubollig en ongenueanceerd beroep van de auteur op staatsrechtelijke verschillen tussen landen kan mij niet van het tegendeel overtuigen (p. XIV). Zodoende laat Suyver wel dé kans voorbijgaan om aan de traditionele termen van het binnenlands debat over het politievraagstuk te ontsnappen.

3. Op zich hoeft er niet zoveel bezwaar te worden gemaakt tegen de stelling dat „de normatieve vraag” maar verantwoord kan worden benaderd „wanneer ook de nodige aandacht aan de geschiedenis en de hedendaagse toestand aangaande de zeggenschap over het politiewezen wordt geschonken” (p. XI). Maar dan moet de aandacht ook echt wel nodig zijn hetzij om de vraag te verhelderen hetzij om de oplossing dichterbij te brengen. Welnu mijn stellige indruk is dat voor de behandeling van „de normatieve vraag” in hoofdstuk 4 geen drie-hoofdstukken-lange historische uiteenzetting nodig was. De voorkennis die in hoofdstuk 4 wordt voorondersteld had gemakkelijk in één inleidend hoofdstuk samengebracht kunnen worden. En was dat dan functioneel gebeurd dan had de lezer niet zoals nu maar moeten gissen wat de auteur precies uit de geschiedenis van het politievraagstuk over zijn vraag heeft geleerd.

Deze gang van zaken lijkt een open en diepgaande benadering van de „normatieve vraag” in de weg te hebben gestaan.

Ik zal dit commentaar met drie voorbeelden aanvullen:

1. Zeker in de zuidelijke provinciën van zijn Verenigd Koninkrijk

Boekbespreking

Holland handhaafde Willem I — zij het op bepaalde punten wat gedecentraliseerd — de napoleontische politiestructuur: veldwachters, commissarissen van politie, directeuren van politie, *maréchaussée* op Franse leest geschoeid, minister van politie. Dit paste bij de restauratieve opdracht van het autoritaire regime. Hierbij paste ook de beoefening van politieke politie in de zin van *haute police* en *police secrète* want zeker in de zuidelijke provinciën was lang niet iedereen het met deze staat en met dit regime eens; ook de internationale situatie verplichtte hiertoe. Het openbaar ministerie speelde van meet af aan in deze politieke politiebedrijvigheid een zeer belangrijke rol, zeker na 1818 toen ook pas in de zuidelijke provinciën de minister van politie werd afgeschaft. Van Maanen, zijn openbaar ministerie en zijn directeuren van politie werden toen de as bij uitstek waarrond de politieke politie draaide. In de Belgische omwenteling was dan ook de afzetting van deze gehate Minister van Justitie die zo zeer langs politieke en justitiële wegen de politieke doeleinden van zijn meester had nagestreefd, een van de eerste eisen!

Suyver stelt op p. 8 „de finale vraag” waarom in het Verenigd Koninkrijk Holland „bij uitstek justitiële organen met het toezicht op de uitoefening van de politiefunctie werden belast”. Zoals heel wat voorgangers zoekt hij het antwoord in „de nederlandse volksaard”, in „het „trauma” dat de nederlanders overhielden aan de in 1811 ingevoerde napoleontische *police administrative* die zich zozeer tot een geheim staatspolitieorgaan had ontwikkeld”. Afgezien nog van het feit dat het in de oligarchische politieke verhoudingen van de 19e eeuw zeker niet „de nederlanders” waren die het politicapparaat organiseerden, heb ik hiervoor genoegzaam aangegeven 1. dat degenen die hierover in het Verenigd Koninkrijk Holland wel beslisten helemaal niet afkerig waren van het napoleontische politiestelsel en van geheime politie 2. waarom het toezicht over de politie nu vooral aan justitie werd toevertrouwd: met Van Maanen op kop droeg deze „vorstelijke” hiërarchische instelling juist een grote verantwoordelijkheid voor de politieke actie tegen politieke oppositie. Het (plaatselijk) bestuur was om meer dan een reden hiervoor minder geschikt. Had de auteur zich wat meer verdiept in de organisatie en werking van het politie-apparaat in het Verenigd Koninkrijk Holland (waarin ook niet-Nederlanders woonden) dan had ook hij zich niet meer hoeven te beroepen op een politieke mythe om het toezicht van justitie op de politie in die tijd en later te verantwoorden.

2. Helemaal in de sfeer van de koude politieoorlog geeft Suyver

Boekbespreking

in hoofdstuk II, van p. 130 tot en met p. 143, het groene boekje van de VNG een schrobbering. Op zichzelf zou ik hier niet zoveel op tegen hebben mits tenminste de tegenhanger van de visie van het VNG op het politievraagstuk nl. de visie van de procureurs-generaal, met dezelfde maat gemeten zou zijn. Dit is niet gebeurd, de visie van de procureurs-generaal werd helemaal niet onder de loupe genomen, en hieruit spreekt het best de vooringomenheid van de auteur.

Zeker, hij verantwoordt zijn opvatting dat „de validiteit” van de justitiële visie niet speciaal moet worden onderzocht; 1. grosso modo omhelst de justitiële visie de bestaande gezagsverhoudingen die in hoofdstuk II als besproken zijn, 2. hij ziet ten aanzien van de zeggenschapsverhoudingen slechts 2 mogelijkheden, de justitiële of de bestuurlijke visie; verwerping van de een (i.c. de bestuurlijke) impliceert de aanvaarding van de andere. Op het tweede argument, hier ook het minst belangrijk, zullen we niet meer ingaan: het is tenslotte de consequentie van zijn „conservatieve” aanpak van het politievraagstuk. Belangrijk is echter wel de vraag of de „ruime aandacht” die de justitiële visie in hoofdstuk II heeft gekregen gelijkgesteld kan worden met het onderzoek van de bestuurlijke visie van de VNG in het derde hoofdstuk. Helemaal niet! In hoofdstuk II wordt geen oratio pro domo, het standpunt van een belangengroep, onderzocht maar treft men een vrij algemene beschrijving van een commentaar op de politiewet aan en men kan deze wet en haar parlementaire context toch niet zomaar verruilen voor een pleitnota! Hier komt dan nog bij dat de auteur de politiewet lang niet op dezelfde wijze behandelt als waarop hij het groene boekje te lijf gaat. In een evenwichtig betoog was het m.i. dan ook aangewezen geweest dat de visie van de VNG en die van de procureurs-generaal, neergelegd in hun jaarverslag over 1973, naast elkaar waren gezet. Was Suyver dan in beide gevallen op dezelfde wijze te werk gegaan dan zou hij hebben kunnen ontdekken dat ook in het betoog van de procureurs-generaal „wazige gemeenplaatsen” niet ontbreken, daarin ook aanvechtbare argumenten staan, hierin ook „naar een vooropgesteld doel” wordt geschreven enz. Door dit niet te doen en door alleen het groene boekje aan te vallen laat Suyver zien waar hij zich al vanaf het begin in de stellingenoorlog tussen bestuur en justitie had ingegraven en heeft hij de polarisatie tussen de beide visies die hij in zijn Vooropmerkingen zo heilloos zegt te vinden (p. XII), eerder gaande gehouden dan uit de weg geruimd. Dit blijkt ook uit de reactie van de heer Vonhoff, burgemeester van Utrecht en voorzitter van de Politiecommissie van de VNG, op dit proefschrift in zijn toespraak op

Boekbespreking

de oprichtingsvergadering van de Algemene Christelijke Politiefederatie op 4-1-1977 te Utrecht.

3. Heeft de auteur van de historische uiteenzettingen in de voorgaande hoofdstukken nogal eens gebruik gemaakt om te oordelen met welke zeggenschapsregeling hij het niet en wel eens is, hoofdstuk 4 tenslotte gaat dan helemaal over de vraag waarom het allemaal begon: wie behoort er in de toekomst iets over de politie te zeggen te hebben? Zoals hiervoor al aangestipt, zijn opvatting hierover loopt uiteindelijk zo ongeveer in de pas met de bestaande formele situatie. Het betoog dat tot deze opvatting leidt is niet zo interessant. Het had voor geïnteresseerden in het politievraagstuk echter allemaal veel boeiender en belangrijker kunnen zijn als de auteur zijn (tweede) uitgangspunt nl. „dat het politieoptreden, mede gezien het geweldselement daarin, voorwerp van zo intensief mogelijke democratische controle moet zijn” (p. 154, 200) ook inderdaad naar de politie toe uitvoerig en diepgaand had uitgewerkt. Wat moet in deze context onder democratische controle worden verstaan? Hoe is het gesteld met de directe parlementaire controle op het politieapparaat, hoe met de verantwoordingsplicht van de burgemeester voor de openbare orde? Functioneren deze controles wel behoorlijk en zo nee, kan dit eigenlijk wel? Zijn er redenen om de bevolking en andere instellingen buiten de geëffende politieke paden om formeel en rechtstreeks bij de uitoefening van controle op de politie te betrekken? Hoe, eventueel in welke mate, met welke bevoegdheden enz.? Hoe staat het met de verhouding tussen openbaar ministerie en politie — in hun taakuitoefening voorturend op elkaar aangewezen — wanneer het om controle van de een op de ander gaat? Voldoen de procedures via welke een burger bij de overheid zijn beklag over de politie kan doen? Van dit alles lezen we in hoofdstuk 4 niets. Het pronkstuk in dit hoofdstuk en in het perspectief van vermeld uitgangspunt gaat over „de ministeriële verantwoordelijkheid terzake van het doen en laten van het openbaar ministerie” (p. 161). Dit is ontegenzeggelijk een belangrijk en ook nog een actueel probleem maar het raakt toch maar indirect het politiewezen en het gaat hier ook over slechts één vorm van politieke controle die bovendien nog door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen steeds meer ondergraven wordt. Het vestigen van „een zo volledig mogelijke democratische controle op het handelen van het openbaar ministerie” (p. 169) houdt daarenboven helemaal nog niet het bestaan van zo'n zelfde controle op het politiewezen in. Alleen al de aard en diversiteit van het werk, de wijze waarop en de omstandigheden waaronder het wordt verricht en de weerslag hiervan op de po-

Boekbespreking

litiële organisatie o.a. in haar verhouding tot het openbaar ministerie, sluiten dit bij voorbaat uit.

Weer eens werden de politie en de burger zelf in de strijd om het politiestel uit het oog verloren! Is het niet hoog tijd om over het politiewezen in onze samenleving in andere termen dan die van beheer en gezag te gaan spreken?

Cyrille Fijnaut