

E. WESSEL-TUINSTR

Politie

Inleiding

Een van de boeiendste onderwerpen voor wie zich met democratie bezig houdt of voor wie zich democraat voelt, is politie. Alle typische d'66-items als eigen verantwoordelijkheid, controleerbaarheid, openbaarheid van besluitvorming, decentralisatie en spreiding van macht, om maar enkele te noemen, komen er immers bij te pas. Het zijn de uitgangspunten voor een democratische visie op de politie en dus tevens de randvoorwaarden waarbinnen de politie moet functioneren. Dat deze uitgangspunten dezelfde zijn als voor besturen in het algemeen is geen wonder, want politie komt van politeia en heeft in de ruimste zin genomen de betekenis van staatszorg. Zij was, aldus een oude definitie, 'het samenstel van de verschillende inrichtingen en maatregelen, ertoe strekkende door middel der staatsmacht hinderpalen voor de ontwikkeling van 's mensen werkzaamheid uit de weg te ruimen en zijn persoon en eigendom te beveiligen'. Zij omvatte de zorg voor de gezondheid en veiligheid der uitoefening van het bedrijf, voor de eenvoudigheid van maten en gewichten enz... In de loop der tijden is het begrip politie verengd: zorg voor de openbare algemene orde, veiligheid en rust naast het opsporingsonderzoek bij strafbare feiten werd de gangbare betekenis van politie in functionele zin.

Een groot deel van datgene wat tegenwoordig het politieprobleem genoemd wordt, is m.i. terug te brengen tot de vraag, wat is nu eigenlijk de functie van de politie: heeft zij 'hinderpalen voor de ontwikkeling van 's mensen werkzaamheid' uit de weg te ruimen of is het 'besturen met de sterke arm'. Wanneer we namelijk die functie hebben vastgesteld, kunnen we pas de volgende vraag beantwoorden, nl. hoe dient, vanuit die bepaalde functie, de plaats van de politie in het openbaar bestuur te zijn. En tenslotte de vraag hoe vanuit die plaatsbepaling de politie georganiseerd dient te zijn.

*Politiet*ak: hulpverlening en/of ordehandhaving

De huidige politiewet en ook het pas ingediende nieuwe ontwerp politiewet draagt aan de politie op om 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen' te zorgen voor:

- daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde; en
- het verlenen van hulp aan hen, die deze behoeven.

Daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde wordt dan opgesplitst in handhaving van de openbare orde en rechtshandhaving, terwijl het laatste ontwerp zelfs spreekt van strafrechtelijke

handhaving van de rechtsorde. Deze opsplitsing van in werkelijkheid niet te scheiden zaken heeft te maken met de zeggenschap over de politie. Wij kennen in Nederland het zogenaamde gezagsdualisme, zowel de minister van Justitie als die van Binnenlandse Zaken hebben gezag over de politie, wat op het plaatselijk vlak wil zeggen de officier van justitie en de burgemeester. Op dit gezagsdualisme komen wij hieronder nog terug (ik acht het op zichzelf een goede zaak), maar hoe we hierover ook mogen denken, zeker is dat het een indicatie kan zijn tot een taakverdeling tussen burgemeester en officier van justitie, maar meer niet. Openbare orde en rechtsorde hangen nauw samen en dienen dezelfde doelstelling te hebben. Welke doelstelling? Geen ander dan de doelstelling van alle politiek handelen, nl. humanisering van de samenleving. Dat moet onze belangrijkste toetssteen zijn. Dan past hulpverlening als derde taakelement daar ook uitstekend bij. Het voorbeeld van het ontruimen van een gekraakt pand toont dit duidelijk aan; dit kan immers zijn:

- uitvoering van een rechterlijk vonnis: rechtshandhaving;
- bij verzet van de krakers: ordehandhaving.

Is het ook hulpverlening? Zeker, indien mensen aan wie de woning volgens een democratisch vastgesteld systeem is toegewezen, door de ontruiming geholpen worden de woning daadwerkelijk te betrekken.

Maar als nu niet ten behoeve van mensen in acute nood, maar terwille van een speculant of een parkeergarage ontruimd wordt? Is er dan sprake van hulpverlening? M.i. niet, maar er is tevens geen handhaving van welke democratische orde dan ook. Ik wil dus graag stellen dat handhaving van de openbare orde, van de rechtsorde en hulpverlening onlosmakelijk samenhangen. Ontruiming van een pand om verkeerde zaken te consolideren (speculatie) of politiek presti-

ge eer te geven (parkeergarage Nijmegen) is in strijd met de democratische orde en dient niet plaats te vinden. Op deze wijze hangt hulpverlening er niet bij als een zogenaamd oneigenlijk element, maar is de verwoording van de politieke doelstelling van humanisering van de samenleving waaraan elk politieoptreden getoetst dient te worden.

Door de politietaak aldus in te vullen (orde ondergeschikt aan hulpverlening) wordt bovendien een zeker dynamisch element ingebouwd, een flexibiliteit die aanduidt dat besturen en de functie van de politie daarbij meer is dan bevestiging van de status quo, maar een procesmatig bezig zijn met richting geven aan de samenleving.

Afweging

Natuurlijk is deze wijze van besturen moeilijk en ze vereist een voortdurende afweging. Wie maakt die afweging?

Natuurlijk in de eerste plaats het bevoegd gezag. Niet voor niets staat in de wet dat de politietaak 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag' wordt uitgeoefend. Onder bevoegd gezag worden dan verstaan de burgerlijke en justitiële autoriteiten die zeggenschap over de politie hebben: de burgemeester en het openbaar ministerie. De vraag is nu of de politie ook zelf mag afwegen.

Mijn antwoord is ja, zij het onder bepaalde voorwaarden. Uit mijn omschrijving van de politietaak blijkt dat ik politie bepaald niet zie als louter een instrument. Zij is een onderdeel van het bestuur met een eigen verantwoordelijkheid. Wie dat niet aandurft, gelooft niet in democratische spelregels en degradeert een groep mensen die aan de ontwikkeling van onze democratie een nuttige bijdrage zouden kunnen vervullen tot louter uitvoerders. Dat in de huidige situatie de politie als apparaat geïsoleerd is van de samenleving en soms eigengereid optreedt mag geen rede zijn haar voor de toekomst iedere verantwoorde-

lijkheid te ontnemen. Het geven van eigen verantwoordelijkheid betekent immers niet dat de politie geheel vrij zou moeten zijn bij het inhoud geven aan haar taak, zoals prioriteitenstelling en aanwending van middelen of dat zij ieder bevel van de gezagsdragers kan weigeren. Het betekent wel een eigen globale wegging en toetsing zowel van de opdracht zelf als van de wijze van uitvoering. Incidenteel zal dit mijns inziens zelfs uit mogen monden in een niet acuut uitvoeren van de opdracht en het nader daarover willen spreken. Incidenteel zeg ik nadrukkelijk, want een structureel verschijnsel mag dit nooit worden. Dan klopt er iets niet met de democratische besluitvorming die tot de opdracht geleid heeft. Vandaar dat voor het toekennen van een eigen verantwoordelijkheid van essentieel belang is welke plaats wij geven aan de politie in het openbaar bestuur.

Burgemeester en gemeenteraad

Zoals gezegd, bestaat er momenteel gezagsdualisme over de politie: burgemeester en het openbaar ministerie of liever gezegd de officier van justitie zijn samen de baas. Nu is de burgemeester geen gekozen bestuursorgaan, terwijl hij toch macht uitoefent. Vandaar zijn verantwoordingsplicht over het politiebeleid aan de gemeenteraad. Maar dit is niet voldoende, het houdt nl. het gevaar in van incidentenbeleid en een jaarlijks debatje bij de algemene beschouwingen. Waar iedere gemeenteraad op moet staan, is belangrijke zeggenschap in het politiebeleid. Een commissie 'politiezaken' kan belangrijk zijn, maar voorop staat dat politiebeleid ingebed moet zijn in het hele beleid. Voorkomen moet worden dat de ene commissie een plan opstelt ter bestrijding van vandalisme en de andere een plan voor het welzijnsbeleid. Een (meerjarig) beleidsplan t.a.v. de taak en functie van de politie in het gemeentelijk beleid dient door de hele gemeenteraad vastge-

steld te zijn. Dit beleid wordt dan uitgetild boven het niveau van methoden om rellen te bestrijden, maar de brede taak van de politie kan dan tot haar recht komen. Over dit beleidsplan zal aan de politie zeker inspraak gegeven moeten worden. Op deze wijze wordt gebruik gemaakt van de vele praktische kennis die de politie van de lokale samenleving heeft. Met 'de' politie zijn hier dus vooral niet (alleen) de hogere (bureau)functionarissen bedoeld maar de politiemensen van het grondvlak die straks bij de uitvoering zo'n belangrijke rol zullen spelen. Op deze wijze wordt de politie direct betrokken in de besluitvorming en dit is op zichzelf al een zekere waarborg tegen eigenmachtig optreden.

Daarbij komt dat in onze democratie de politie het geweldsmonopolie bezit. Zij is naast ons defensie-apparaat de enige die wapens mag dragen en – binnen bepaalde marges – mag gebruiken.

Dit monopolie voorkomt eigenrichting van de burgers onderling, maar brengt een extra machts-element, nl. geweld in het geding. Democratische controle door gekozen bestuursorganen is dan essentieel.

Openbaar ministerie en gemeenteraad

Moeten in dat door de gemeenteraad vast te stellen beleidsplan ook zaken staan die vooral het terrein van de ambtenaar van de justitiële poot van de zeggenschap, het openbaar ministerie, betreffen zoals vervolgings- en opsporingsbeleid?

Dat is beslist noodzakelijk: drugbeleid, abortusklinieken, illegale werkgevers enz., zij raken alle rechtstreeks het welzijnsbeleid in de gemeente. De gemeenteraad heeft echter niet geheel de vrij hand hierbij, want niet alleen stelt de wet vast wat strafbaar is en wat niet. De wet (Wet ro) draagt bovendien nadrukkelijk aan het openbaar ministerie de handhaving der wetten, de vervolging van alle strafbare feiten en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen op. Voe-

gen we de bepaling uit het wetboek van strafvordering over de opsporing van strafbare feiten die ook aan de officieren van justitie wordt opgedragen daarbij, dan is het duidelijk dat ook bij het om een machtsconcentratie ligt.

Hoe wordt deze macht gecontroleerd? Traditioneel beschikt het openbaar ministerie over een grote zelfstandigheid. Zijn top, de gezamenlijke vergadering van de vijf procureur-generaals van de diverse arrondissementen, heeft ook regelgevende macht. Deze vaardigt immers richtlijnen uit over het vervolgings- en opsporingsbeleid. Het is tekenend voor de (besloten) zelfstandigheid van het openbaar ministerie dat deze iedere burger rakende richtlijnen (over de toepassing van art. 26 Wegenverkeerswet bijv.) tot voor kort niet eens openbaar waren. Over de vraag of de minister van Justitie rechtstreeks aanspreekbaar is voor het beleid van het openbaar ministerie is veel gediscussieerd. Voor een democraat is die discussie interessant, maar de uitkomst moet duidelijk zijn. In een democratische rechtsstaat past geen ongecontroleerde machtsuitoefening. En als thans uit de wet deze rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister niet duidelijk voortvloeit, zal de wet (op de rechterlijke organisatie) moeten worden aangepast zoals Suyver in zijn voortreffelijk proefschrift met verve bepleit.¹

In de praktijk aarzelt de Tweede Kamer niet de minister ter verantwoording te roepen voor het vervolgings- en opsporingsbeleid zoals bij de zogenaamde preventieve arrestaties op 30 april in Breda. Hoe zit dat nu met de verhouding gemeenteraad-officier van justitie, de vertegenwoordiger van het om op het lokale vlak. Hiërarchisch is deze laatste gebonden aan de richtlijnen van 'zijn' procureur-generaal, maar hij kan deze lokaal inkleuren. De tijd van blinde wetstoepassing (stekeblind was zij allang niet meer, stevig bijziend wél, zoals Abspoel in zijn *Studenten, moordenaars en ander tuig. Een nabeschouwing over de Maagdenhuisprocessen* laat zien) is voorbij en de of-

ficier heeft de maatschappelijke effecten van zijn beleid mee in ogenschouw te nemen. Wie achterstallige vonnissen gaat tenuitvoerleggen in een wijk waar net met veel moeite de openbare orde is hersteld, wie kleine steunfraude vervolgt ook bij eenoudergezinnen enz., let (te) weinig op de agressie en verbittering die de als normerend bedoelde strafoplegging teweeg zal brengen. Om echter die maatschappelijke effecten te kunnen inschatten, moet de officier zijn oor te luisteren leggen bij de bevolking en de gemeenteraad daarvan een goed vertegenwoordiger. Hij dient de wijze waarop hij de vrije beleidsruimte – die zijn richtlijnen hem toestaan – invult, toe te lichten in (een commissie uit) de gemeenteraad, ja zelfs ter discussie te stellen. Natuurlijk houdt hij een eigen verantwoordelijkheid, maar voor de integratie in het gemeentelijk beleid van de handhaving van de rechtsorde, om die ongelukkige term toch maar weer even te gebruiken, zijn geregelde besprekingen van de officier met de gemeenteraad noodzakelijk en het is zeer te betreuren dat momenteel uitnodigingen hiertoe van de gemeenteraad nogal eens door de officieren van justitie (of door hun superieuren?) worden afgeslagen.² De gemeenteraad zou zo bovendien meer begrip kunnen krijgen voor het om-beleid, wat essentieel is voor de aanvaarding van dat beleid. Ook de politie zal gesprekspartner moeten zijn van de officier. Dat voorkomt onnodige frustraties van de zijde van de politie, bijvoorbeeld over het niet vervolgen van door hen met veel moeite naar het bureau gebrachte arrestanten. Het levert ook nuttige informatie aan de officier over de praktijk van zijn beleid.

Bestuurspolitie

Bij een open en democratisch functionerend openbaar ministerie kan ook de roep om bestuurspolitie verstommen. Bestuurspolitie wordt voorgestaan door hen die het gezag over de politie uit-

sluitend aan een bestuursorgaan, bijv. de burgemeester, willen geven. Het klinkt democratisch, maar een risico is dat de belangenafweging wel eens eenzijdig kan geschieden. Indien bijv. de officier van justitie de sluiting vordert van een fabriek wegens milieuvervuiling, kan het gemeentebestuur daar wel eens 'toevallig' helemaal geen politiemensen voor beschikbaar hebben. Een stuk werkgelegenheid gaat dan immers verloren. Een helaas niet theoretisch voorbeeld dat pleit voor het laten bestaan van gezagsdualisme: gezamenlijke zeggenschap van bestuur en justitie over de politie.

Politie-organisatie en Politiewet

Wanneer wij zoals boven de politie een duidelijk eigen taak geven in het openbaar bestuur, dan luidt tenslotte de vraag hoe zij dan georganiseerd dient te zijn. Voor de keuze van het organisatie-model blijven de uitgangspunten democratische controleerbaarheid, eigen verantwoordelijkheid, decentralisatie enz. natuurlijk randvoorwaarden. Zoals bekend kiest het nieuwe politiewet-ontwerp voor provinciale politie. De hevige politieke strijd die hierover is losgebrand, is enigszins overdreven, omdat het in wezen niet gaat om provinciaal of gemeentelijk maar om democratisch functioneren van de politie. Het was het optreden van de gemeentepolitie dat nogal uit de hand liep in Nijmegen (overigens ten gevolge van bestuurlijke blunders) en de rapporten over het functioneren van de Amsterdamse politie zijn ook niet al te opgewekt. Let wel, dit is geen pleidooi voor provinciale politie, maar wel een relativering van de tegenstelling provinciaal-gemeentelijk. Veel ernstiger dan de keuze voor provinciale politie is dat in het wetsontwerp duidelijke democratische uitgangspunten zo slecht gestalte hebben gekregen. Democratisering komt er nergens als term en dus al helemaal niet als doelstelling in voor. Ieder kan echter met de klompen aanvoelen dat hiërarchische

structuren binnen een organisatie vermaatschappelijking tegenwerken. Eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers staat dan tevens op een laag pitje. Aan dergelijke vernieuwende gedachten komt het wetsontwerp in het geheel niet toe. Ook wordt de hulpverleningstaak van de politie ondergeschikt gemaakt aan de handhaving van de rechtsorde, terwijl de Koninklijke Marechaussee, een onder defensie vallende organisatie, een zo eigen plaats krijgt in de wet alsof zij onlosmakelijk bij onze politieconceptie hoort.

En zo ademt het wetsontwerp een behoudende geest die voorbijgaat aan de maatschappelijke ontwikkeling van de laatste tien jaar. Een nieuw wetsontwerp dient de uitgangspunten bij de tijd te brengen en van daaruit een organisatie-model te ontwikkelen.

Conclusie

De tijd dat politie werd gezien als 'besturen met de sterke arm' is voorbij. Haar taak 'hinderpalen uit de weg te ruimen voor de ontwikkeling van 's mensen werkzaamheid' kan nog nader aangescherpt tot 'ruimte scheppen voor individuele ontplooiing'. In deze functie is zij een onderdeel van het openbaar bestuur. Dat betekent dat zij een eigen verantwoordelijkheid mag en moet dragen. Dat kan als haar eigen apparaat wordt gedemocratiseerd en de organisatie als zodanig niet geïsoleerd staat in het maatschappelijk leven. Randvoorwaarden zijn daarbij een democratisch besluitvormingsproces en controle door gekozen bestuursorganen. Op deze wijze levert de politie een welkome bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de rechtsorde.

Noten

1. Mr. J. J. H. Suyver, *De zeggenschap over het politie-orgaan*.
2. Zie het artikel van W. Bakker, hoofdcommissaris van de gemeentepolitie Arnhem in het *ABP*, 36, 1980.