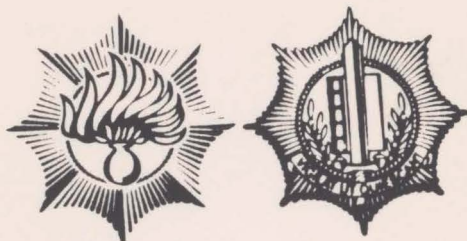


D'66
1982
13



politie

TER DISCUSSIE
NR. 4



S.W.B.

Deze brochure is bedoeld voor interne discussie
binnen D'66 en geeft niet de mening weer van de
Politieke Partij Democraten'66.

BIBLIOTHEEK RU GRONINGEN



0139 6015

W.G. POLITIE

E.J. Grootaarts
R. van de Kraats
R. ter Straver

DV 100

**TWEE COMMENTAREN OP HET ONTWERP VAN EEN
NIEUWE POLITIEMET**

**DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN**



1. INLEIDING

In dit prae-advies over het ontwerp van een nieuwe politiewet wordt ingegaan op de volgende aspecten:

- functie en rol van de politie in de samenleving
- de hoofdlijnen van het politiebestedel
- de landelijke diensten
- de Koninklijke Marechaussee
- de Raad voor de Politie
- de klachtenregeling.

Kort na het verschijnen van het voorontwerp van een nieuwe Politiewet werd door de werkgroep politie een commentaar uitgebracht dat als richtsnoer heeft gediend voor de opstelling van D'66 in de Kamer en ook zijn neerslag heeft gekregen in het verkiezingsprogramma.

Medio 1981 werd door enkele D'66-ers uit Groningen een andersluidend advies gezonden aan de Adviesraad. Na enig overleg werd besloten een gezamenlijke nota uit te brengen voor de uiteindelijke standpuntbepaling van D'66.

Ten aanzien van de meeste hierboven vermelde onderwerpen, bleek een gemeenschappelijk standpunt mogelijk. Niet evenwel ten aanzien van de hoofdlijnen van het toekomstige politiebestedel: provinciaal beheerde of gemeentelijk beheerde politiekorpsen.

Wij hebben gemeend ten aanzien van dat onderwerp het niet te moeten zoeken in een compromis waar eigenlijk niemand vrede mee heeft maar de beide opvattingen naast elkaar weer te geven.

2. FUNCTIE EN ROL VAN DE POLITIE

Artikel 28 van de huidige Politiewet wordt in het ontwerp gehandhaafd. Daar is niet veel op tegen mits men zich daarbij maar realiseert dat "handhaving van de rechtsorde" een open begrip is. Een begrip waarbij de een RECHT, rechtvaardigheid en rechtsbeginselen laat prevaleren en de ander ORDE, regels en regelmaat. Het behoeft dus verduidelijking in de Memorie van Toelichting. Wat de Memorie van Toelichting over handhaving van de rechtsorde zegt, is op zich niet onjuist, maar ademt toch hoofdzakelijk een orde-oriëntatie uit. Weliswaar wordt niet langer de fictie staande gehouden dat de politie tot taak heeft om (alle) wettelijke

voorschriften min of meer instrumenteel te handhaven maar de rechtvaardiging van het feit dat er met betrekking tot de wetshandhaving keuzen moeten worden gemaakt wordt toch vooral gezocht in doelmatigheidsoverwegingen.

Dat wetshandhaving als reactie op formeel strafbaar gedrag op conflictsituaties, op de symptomen van maatschappelijke problemen, tot onrechtvaardigheid kan leiden en dat daarom alleen al keuzen moeten worden gemaakt, vindt men in deze Memorie van Toelichting niet terug. Er wordt aan voorbij gegaan dat het gehele stelsel van wettelijke regels niet alleen de neerslag is van de aan onze democratische samenleving ten grondslag liggende rechtsbeginselen maar evenzeer het resultaat is van politieke keuzen en maatschappelijke machtsverhoudingen uit het verleden. Ook daarom is instrumentele wetstoepassing door de politie verwerpelijk, ook daarom moeten er ten aanzien van en in het politiewerk keuzen worden gemaakt; zo niet dan is de politie een instrument van behoud, een rem op maatschappelijke ontwikkeling en een beschermer van de maatschappelijke status quo en de sociale onrechtvaardigheid die daarin besloten ligt.

Men kan de functie van de politie in de beheersing van samenlevingsprocessen ook anders zien; niet alleen beschermen van het goede dat er is maar ook bewust ruimte scheppen voor maatschappelijke ontwikkelingen.

De werkgroep politie van D'66 onderschrijft de typering van de maatschappelijke functie die in het rapport "Politie in Verandering" werd gegeven n.l. "het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving, in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van maatschappelijke verworvenheden doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie."

Verwacht mocht worden dat de Ministers zich hier beargumen teerd voor of tegen zouden uitspreken. Dit gebeurt niet; de Ministers volstaan met te zeggen dat "als daarmee de wenselijkheid van verzelfstandiging van de politie tot uitdrukking wordt gebracht, zij dit niet onweersproken mogen

laten". Wel, dit werd daarmee niet tot uitdrukking gebracht maar door het op deze manier af te doen, gaan de Ministers wel voorbij aan de meest wezenlijke vragen over de functie van de politie in onze democratische samenleving.

Over de verschillende aspecten van de politiefunctie wordt weer gesproken in termen van ordehandhaving, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en hulpverlening. Er wordt weer gedaan alsof dit redelijk te scheiden aspecten van het politiewerk zijn terwijl het in feite juridische etiketten zijn die vaak pas achteraf - al naar gelang de wijze waarop een probleem is afgehandeld - op politieactiviteiten kunnen worden geplakt.

Aan hulpverlening besteedt de Memorie van Toelichting betrekkelijk weinig aandacht waarbij het gebruikelijke - maar vrij overbodige - belerende vingertje dat de politie daarbij niet te ver moet gaan, weer niet ontbreekt.

Hulpverlening wordt vooral gezien in een relatie tot handhaving van de rechtsorde; als een van de middelen die de politie daarbij ten dienste staan. Op zich niet onjuist maar wel erg eenzijdig. Over achterliggende doelen van en rechtshandhaving en hulpverlening in de sfeer van individueel en collectief welzijn spreekt de Memorie van Toelichting niet.

Handhaving van de openbare orde, wetshandhaving en hulpverlening blijven doelen op zich en dat bevordert het traditionele denken waarin weinig oog is voor de externe problemen maar interne taakopvatting zoals bijvoorbeeld over "verbalenproductie" richting gevend zijn voor het werk. Toch is politiewerk het behandelen van een breed scala van maatschappelijke en gedragsproblemen; het omgaan met die mensen, met conflicten en moeilijkheden van mensen, problemen op te lossen of in te dammen, dat is de essentie van het politiewerk.

Dat er achter wetshandhaving, ordehandhaving en hulpverlening gekeken moet worden naar de problemen die je ermee wilt pakken, klinkt in de Memorie van Toelichting niet door. Toch is het hoog tijd dat de traditionele taakgerichte benadering van het politiewerk plaats maakt voor een probleemgerichte benadering waarin de problemen van de burgerij op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en welzijn

bepalend zijn voor het beleid en de werkwijze van de politie.

Ook aan de rol van de politie wordt enige aandacht besteed. Alsof het de Memorie van Toelichting bij de Politiewet 1957 betrof, wordt weer het beeld geschetst van de politie als een volstrekt afhankelijk en onzelfstandig apparaat dat geen keuzen mag maken maar volstrekt instrumenteel wettelijke regels toepast en verder aan de leiband loopt van het bevoegde gezag; de politie mag niet verzelfstandigen.

Wie het werkelijk ernst is met democratische controle over de politie, wie werkelijk verzelfstandiging van de politie tegen wil gaan, moet niet met dit soort achtergaalde juridische doctrines komen die als een soort formele façade het zicht op de realiteit verduisteren.

Die realiteit is dat de politie een grote mate van discretionaire bevoegdheid heeft; dat er in de politieorganisatie op ieder niveau voortdurend keuzen gemaakt worden en ook moeten worden gemaakt; discretionaire bevoegdheid is inherent aan de aard van het politiewerk.

Doen alsof het formeel allemaal goed geregeld is en dat de politie geen keuzen maakt, verhindert dat die keuzen ook ter discussie komen. Het is uit een oogpunt van democratie veel beter om te erkennen dat de politie keuzen maakt en om de discussie over die keuzen op gang te brengen; tussen politie en bevoegd gezag tussen bevoegd gezag en de vertegenwoordigende organen.

Een aangezien de politie, zeker naarmate zij meer geïntegreerd is in de samenleving, over veel relevante informatie beschikt die niet alleen het politiebeleid ten goede kan komen maar evenzeer de kwaliteit van het gehele openbare bestuur verdient het aanbeveling om daarbij de politie een behoorlijke inbreng te laten hebben.

Dat uiteindelijk het politiek aanspreekbare bevoegde gezag de beslissingen neemt c.q. de marges van beleidsvrijheid van de politie bepaalt, staat natuurlijk buiten kijf.

3. EERSTE COMMENTAAR: EEN AFWIJZENDE VISIE OP HET WETSONTWERP

In de visie van de werkgroep moet het wenselijke politiebe-

7

stel nu eens niet benaderd worden vanuit "de top", vanuit allerlei beheers- en gezagsaanspraken van autoriteiten maar vanuit de maatschappelijke functie die de politie behoort te vervullen, de eisen die daaruit voortvloeien voor organisatie en werkwijze en de vraag welke ordening van gezags- en beheersbevoegdheden daarvoor de beste condities schept. In onze visie zou dat moeten leiden tot een bestel dat door decentralisatie en kleinschaligheid, integratie van de politie in de lokale gemeenschap bevordert en voorts democratische controle op de politie op die plaatsen doet plaatsvinden waar deze het meest effectief is. Kijken we van daaruit naar de belangrijkste kenmerken van het in het ontwerp geschetste bestel, dan leidt dit ons tot de volgende beoordeling.

3.1 Centralisatie van zeggenschap

Hoewel paragraaf 2 van de Memorie van Toelichting spreekt van "een in beginsel gedecentraliseerd bestel" is er in feite sprake van een zeer vergaande centralisatie van zeggenschap door enerzijds een verschuiving van bevoegdheden van het gemeentelijk niveau naar het provinciale niveau en anderzijds een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de rijksoverheid.

De belangrijkste verschuiving van bevoegdheden is wel dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester in de gemeenten die thans over een gemeentelijk politiekorps beschikken voor de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de politie, verschuift naar de Commissaris der Koningin, bijgestaan door de korpschef (art. 7) en naar Provinciale Staten die bij verordening regels moeten geven voor het beheer, onder meer welke gemeenten het met een gezamenlijk "onderdeel" moeten doen en welke deeltaken er bovenlokaal zullen worden uitgevoerd (art. 6, lid 3) (waarmee de deur naar provinciale (specialistische) diensten wagenwijd wordt opengezet) en hoe de sterkte wordt verdeeld (art. 12) terwijl ook de vaststelling van de politiebegroting van het lokale naar het provinciale niveau verhuist.

Daar beheersaspecten als organisatie en bedrijfsvoering in sterke mate bepalen op welke wijze de politie in de gemeenschap functioneert, betekent verlies van zeggenschap over

het beheer tevens een beknotting van de mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor het gezag over het externe functioneren van de politie ook daadwerkelijk inhoud te geven.

Daarbij komt nog dat de traditionele verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente wordt aangetast. Enerzijds door de ruim interpreteerbare mogelijkheden van de Commissaris der Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken om hier in te grijpen, anderzijds door de wijze waarop het gezag van het Openbaar Ministerie over de politie thans wordt omschreven: "strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde" een begrip dat zich eveneens leent voor ruime interpretatie.

Voorts valt het op dat met dit ontwerp de invloed van de rijksoverheid sterk wordt uitgebreid. Bevoegdheden die in beginsel van de gemeente naar de provincie verschuiven, worden weer ondergraven door bevoegdheden die het ontwerp aan de rijksoverheid toekent. Naast de reeds bestaande beheersbevoegdheden om bij Algemene Maatregel van Bestuur regels te geven over het beheer (art. 26) terwijl de goedkeuring van de Provinciale beheersverordening en de verplichting voor Provinciale Staten om bij niet-goedkeuring hun verordening te herzien met inachtneming van het besluit van de Kroon, de mogelijkheid van de rijksoverheid om in te grijpen in het provinciale beheer wel zeer vergroot. Het ontwerp zet dan ook op een onaanvaardbare wijze de deur open voor een proces van verdere sluipende centralisatie.

Ook door de instelling van landelijke diensten wordt een deel van de politiezorg onttrokken aan de lokale en provinciale verantwoordelijkheden. In het bijzonder geldt dat voor de dienst recherche waar de Ministers bepalen welke categorieën strafbare feiten tot het werkterrein van deze dienst behoren. Dit schept de mogelijkheid tot een langzame overheveling van recherchezaken van de korpsen naar de landelijke dienst. Ook andere bepalingen van het ontwerp (art. 22, 59) scheppen mogelijkheden voor een verdere overheveling van taken naar de landelijke diensten.

3.2 Schaalvergroting

Hoewel de Memorie van Toelichting gewag maakt van "een zekere schaalvergroting en integratie van taakuitvoering terwille van een zo efficiënt mogelijke inzet van de politie" is de keuze voor provinciale politiekorpsen en landelijke diensten na nationale politie de meest grootschalige oplossing die er mogelijk was. Gelet op de organisatorische ontwikkelingen die door deze schaalvergroting in de hand worden gewerkt, is het zéér twijfelachtig of de efficiency van het politieapparaat met deze stap gediend is.

3.3 Democratische controle over de politie

Hoe veiligheid en welzijn het beste bevorderd kunnen worden is wat daarbij van de politie verwacht mag worden, is sterk aan de lokale situatie gebonden. Democratische controle over de politie, richting geven aan het functioneren van de politie kan dan ook het meest effectief plaatsvinden vanuit de gemeenschap waarop het betrekking heeft. Dat betekent niet dat aan de rijksoverheid en het Openbaar Ministerie in het geheel geen gezags- en beheersbevoegdheden zouden moeten toekomen maar wel dat het zwaartepunt in de zeggenschap over de politie moet liggen bij het gemeentebestuur.

Het ontwerp staat haaks op deze benadering; de beperking van de verantwoordelijkheden van de burgemeester betekent tevens een beknotting van de mogelijkheden van de raad om invloed uit te oefenen op het functioneren van de politie.

De in het ontwerp voorziene "Provinciale Politiecommissie" is naar onze mening volstrekt onvoldoende om de gemeentelijke invloed op het functioneren van de politie te waarborgen. Het is een adviescollege zonder macht dat het provinciebestuur niet zal kunnen verhinderen zijn eigen koers te varen; "plegen van overleg over het beheer, de algemene leiding en de taakuitvoering in algemene zin" heeft immers een heel ander karakter dan zelf kunnen beslissen of zelfs maar mede beslissen over de organisatie, het beleid en de bedrijfsvoering van de politie.

De mogelijkheden van de burgemeester en de raad om invloed uit te oefenen op het functioneren van de politie worden sterk gereduceerd en naar onze mening zullen de Commissaris

der Koningin en Provinciale Staten dit niet over kunnen nemen; ze staan te ver af van de lokale problemen, van de wijze waarop de politie in al die gemeenten functioneert en van de bevolking.

Het leggen van de verantwoordelijkheid voor de leiding en het beheer van de korpsen bij de Commissaris der Koningin betekent een centralisatie van politieke verantwoordelijkheid die nu gespreid wordt uitgeoefend door een groot aantal burgemeesters. Feitelijk zal dit betekenen dat er een deel van de invloed en beslissingsmacht zal verschuiven van politieke gezagsdragers naar het ambtelijke apparaat; naar het kabinet van de Commissaris der Koningin, naar de chef van het provinciale politiekorps en zijn staf en naar de chefs van de onderdelen van het korps die werkzaam zijn in de gemeenten, hetgeen uit democratisch oogpunt een slechte ontwikkeling is.

3.4 Organisatorische ontwikkelingen

Het ontwerp brengt met zich mee het creëren van (te) grote moeilijk beheersbare politiekorpsen. Het is een omvangrijke, moeilijke operatie die een weinig vruchtbaar klimaat schept voor vernieuwingen in beleid, organisatie en bedrijfsvoering bij de politie.

Veeleer is te verwachten dat bij het samensmeden van gemeentelijke politiekorpsen en districten van de rijkspolitie, aansluiting zal worden gezocht bij de ontwikkelingen van de laatste 10 à 15 jaar. Dat betekent dat binnen de provinciale korpsen een ontwikkeling te verwachten is van verdergaande specialisatie (provinciale specialistische diensten), schaalvergroting (veel kleinere gemeenten zullen het met een gemeenschappelijk onderdeel moeten doen) en centralisatie (versterking van de hiërarchische bovenbouw van het korps en met name de provinciale top).

De uitholling van de taak en mankracht en beslissingsvrijheid van de onderdelen die in de gemeente werkzaam zijn waarmee een en ander gepaard zal gaan, zal bovendien belemmerend werken op de wenselijke integratie van de politie in de gemeenschap.

Integratie vergt méér dan de in de Memorie van Toelichting aangekondigde "fijnmazigheid" van de organisatie, maar ook dan een politiepost in elke gemeente. De organisatie zal

zodanig moeten zijn dat de politie in beginsel met haar hele takenpakket in de lokale gemeenschap aanwezig is en de ruimte krijgt om in te spelen op de lokale problemen op het gebied van veiligheid, leefbaarheid en welzijn en de in de gemeenschap bestaande verwachtingen en behoeften met betrekking tot de politiezorg. Een centralistisch ingesteld provinciaal politiekorps schept daarvoor niet de condities, de onderdelen in de gemeenten zullen daarentegen de blik meer gaan richten op de provincie en de hechte verankering van de huidige gemeentelijke politiekorpsen in het hele gemeentelijke bestel zal in de loop van een aantal jaren ongedaan worden gemaakt.

3.5 Conclusie

Een "in beginsel gedecentraliseerd bestel" is een vlag die de lading van dit ontwerp niet dekt. Er vindt een grote verschuiving plaats van zeggenschap van het gemeentelijke niveau naar dat van de provincie en van de rijksoverheid. Democratische controle op de politie wordt bemoeilijkt en ook al is het gezag over de politie formeel wel sluitend geregeld, zal toch feitelijk de macht die in het apparaat zelf besloten ligt, in belangrijke mate toenemen. De te verwachten organisatorische ontwikkelingen in de provinciale korpsen zullen zich kenmerken door verdere bureaucratisering, specialisatie en centralisatie en de daaraan inherente ondoelmatigheid. Van afstemming van de politiezorg op de lokale problemen en van integratie van de politie zal niet veel terecht komen en voor werkelijke vernieuwing van het politieapparaat, aanpak van de werkelijke problemen in het functioneren van het apparaat, zal geen sprake zijn. Wij zijn dan ook van mening dat er beter helemaal geen nieuwe politiewet kan komen dan deze politiewet.

3.6 Gemeentepolitie als basis voor het nieuwe politiebestedel: een alternatief

Omwille van de democratische controle dient de landelijke organisatie van de politie aan te sluiten bij het bestuurlijke bestel.

Nu de vierde bestuurslaag van de baan is, betekent dit dat daarbij ofwel aangesloten moet worden bij het provinciale

niveau ofwel bij het gemeentelijke niveau; het niveau van de rijksoverheid is terecht buiten beschouwing gelaten. Het probleem is echter dat de schaal van de provincie te groot is om integratie van de politie in de lokale gemeenschap te bewerkstelligen en dat de schaal van veel van de huidige rijkspolitiegemeenten te klein is om de politiezorg integraal door een eigen korps te laten verzorgen.

Om de zeggenschap over de politie zo dicht mogelijk te brengen bij de gemeenschap waarin de politie werkt, kiezen wij niettemin voor in beginsel gemeentelijk beheerde politiekorpsen. Dat betekent wel dat voor de kleinste gemeenten gemeenschappelijke korpsen moeten worden ingesteld. Een knelpunt daarbij is evenwel de verantwoordelijkheid voor het beheer en de democratische controle daarop. Er zal gewerkt moeten worden met "hulpstructuren" die als zij goed worden ingevuld toch een betere democratische controle over de politie kunnen bewerkstelligen dan in de provinciale variant het geval is.

Voor deze benadering - gemeentelijke politiekorpsen en gemeenschappelijke gemeentepolitiekorpsen - is géén wetswijziging nodig. Artikel 2 lid 5 van de huidige Politiewet opent de mogelijkheid dat bij wet wordt bepaald dat in twee of meer gemeenten een gemeenschappelijk korps van gemeentepolitie is. Wij bepleiten dat zo snel mogelijk wordt gestart met experimenten met een gemeenschappelijk gemeentepolitiekorps waarbij verschillende varianten t.a.v. de beheersstructuur in de praktijk kunnen worden getoetst. Het op deze wijze uittesten van alternatieven heeft uit bestuurskundig oogpunt de voorkeur boven het tot in detail uitwerken van een nieuw politiebestedel en vervolgens de politie storten in een gigantisch fusieproces waarvan de positieve resultaten niet bij voorbaat vaststaan.

Bij deze experimenten zijn varianten denkbaar in de beheersstructuur variërend van nagenoeg volledige autonomie met enkele gemeenschappelijk beheerde bovenlokale voorzieningen tot een gemeenschappelijk beheerd korps met centrale diensten en deelkorpsen in de afzonderlijke gemeenten.

Wij staan daarbij de volgende procedure en uitgangspunten voor:

- de Minister wijst bij voorkeur op grond van verzoeken van de betrokken burgemeester en met instemming van de gemeenteraden en na advies van de Commissaris der Koningin en de Procureur-Generaal een aantal gemeenten in beginsel aan voor een gemeenschappelijk politiekorps.
- de betrokken gemeenten werken zonedig met deskundige externe ondersteuning de hoofdlijnen van de beheersstructuur voor het gemeenschappelijke korps uit.
- de Minister stelt vervolgens de instelling van een gemeenschappelijk gemeentepolitekorps bij ontwerp van wet voor. In dit ontwerp worden de hoofdlijnen van deze beheersstructuur aangegeven; de nadere uitwerking wordt overgelaten aan een beheersverordening vast te stellen door de betrokken gemeenteraden. De beheersverordening behoeft de goedkeuring van de Kroon.

Wij stellen ons daarbij voor dat de gemeenten het beheer over hun deelkorps zelf voeren tenzij de raad een deel van het beheer uitdrukkelijk heeft opgedragen aan een intergemeentelijke beheersorgaan, bestaande uit burgemeesters. De controle op de bovenlokaal gevoerde beheersactiviteiten van deze commissie kan, onverlet de mogelijkheid van iedere raad om zijn burgemeester ter verantwoording te roepen voor zijn aandeel in het gemeenschappelijke beheer door dit orgaan, plaatsvinden door een intergemeentelijke politiecommissie bestaande uit en gekozen door de raadsleden van de betrokken gemeenten.

Organisatorisch dient het gemeenschappelijke korps zo te zijn ingericht dat de basispolitiefunctie wordt uitgeoefend door deelkorpsen in de eigen gemeente. Afhankelijk van de grootte van het korps en de betrokken gemeenten kunnen taken als personeelszorg, materieelbeheer, rechercheondersteuning, verkeersondersteuning e.d. centraal worden uitgeoefend.

4. TWEDE COMMENTAAR: EEN BRUIKBAAR WETSONTWERP

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is als toetssteen voor de beoordeling van (de belangrijkste aspecten van) het wetsontwerp genomen de maatschappelijke functie die de politie behoort te vervullen, alsmede de eisen die daaruit voortvloeien voor orga-

17

nisatie en werkwijze, en de vraag welke ordening van gezags- en beheersbevoegdheden daarvoor de beste condities schept.

In de visie van een deel van de werkgroep Politie moet dat leiden tot een bestel dat door decentralisatie en kleinschaligheid de integratie van de politie in de lokale gemeenschap bevordert en voorts democratische controle op de politie op die plaatsen doet plaatsvinden waar deze het meest effectief is. Vervolgens wordt aan de hand van deze criteria het ontwerp getoetst en ongeclausuleerd verworpen.

Een ander deel van de werkgroep kan de - overigens nogal abstract - omschreven taak en doelstelling van de politie in grote lijnen wel onderschrijven maar heeft toch een wat genuanceerdere kijk op de mogelijkheden van het wetsontwerp.

Om een vergelijking tussen de twee visies beter mogelijk te maken zullen in het onderstaande betoog dezelfde toetsstenen gebruikt worden als hierboven genoemd:

- decentralisatie en kleinschaligheid;
- bevordering van de integratie van de politie in de lokale gemeenschap;
- effectieve democratische controle.

De conclusie is evenwel een andere.

Daarna zullen nog enige opmerkingen worden gewijd aan het alternatieve gemeentepolitie-model. Ook die zullen aanleiding geven tot een andersluidende conclusie.

4.2 Decentralisatie en kleinschaligheid

Voor de organisatie van de politie geldt, wat opgaat voor elke organisatie: de structuur moet afgestemd zijn op het doel dat men ermee wil bereiken. Met andere woorden: de organisatie is een middel ter bereiking van een doelstelling. In dit verband is die doelstelling: het scheppen van de voorwaarden voor een optimale politiezorg - de invulling van die zorg is een zorg van de raad en de burgemeester en de plaatselijke politie - in elke gemeente en het bieden van waarborgen voor een afdoende democratische controle.

Als gegeven is dat de politiezorg primair een gemeentelij-

ke zorg is, en dat de daarmee samenhangende bevoegdheden (beleidsvaststelling, beheersbevoegdheid e.d.) op het gemeentelijk niveau thuishoren, dan lijkt daaruit logisch voort te vloeien dat ook de organisatiestructuur tot op het gemeentelijk niveau wordt gedecentraliseerd, en elke gemeente haar eigen politiekorps heeft. Zo ongevanceerd liggen de zaken - helaas, kan men zeggen - niet. Er is namelijk een aantal taken die wel tot de gemeentelijke politiezorg behoren en uit dien hoofde gedecentraliseerd behoren te worden uitgeoefend, maar die uit een oogpunt van organisatie toch op het gemeentelijk vlak niet goed te plaatsen zijn. De hoogte van dit aantal is afhankelijk van de aard en de omvang van de gemeente. In een grote stedelijke gemeente is het reëel een hoofdafdeling verkeer er op na te houden, terwijl dat in een kleine plattelandsgemeente ondenkbaar is, terwijl ook daar het verkeer toch enig minimaal toezicht behoeft. Deze kleine gemeente zal dan met omliggende soortgelijke gemeenten voor dit facet van de politiezorg gezamenlijk gebruik moeten maken van de diensten van een politie-dienstonderdeel. De organisatie zal daarop moeten worden afgestemd. Per slot van rekening zal de organisatie, wil zij aan het doel beantwoorden, toch moeten voldoen aan eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Let wel: in dit voorbeeld is nog geen sprake van een specialisme, maar van een elementaire politietaken.

Dit betekent dat decentralisatie op het gemeentelijk niveau hoe wenselijk uit ideële overwegingen ook, op gronden van doelmatigheid en doeltreffendheid tot een hoger niveau kan moeten worden beperkt, voorzover het de organisatievorm betreft waarin bepaalde taken worden verricht.

Een en ander betekent niet dat daarmee de kleinschaligheid geweld wordt aangedaan. Kleinschaligheid is ook geen doel op zichzelf, maar eveneens een middel om te geraken tot een zo goed mogelijke politiezorg, en als zodanig ondergeschikt aan het vereiste van een goede organisatie. Natuurlijk moet de uitoefening van de talrijke facetten van de politiezorg, zo lang als uit een oogpunt van adequate taakvervulling verantwoord is, in een gemeentelijke organisatievorm worden gegoten. Maar het moet toch niet zo zijn dat de gemeente-

16

lijke democratie optimaal functioneert, maar dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de politiezorg. Dat zou voor de gemeentelijke democratie een sombere constatering zijn.

Het begrip kleinschaligheid heeft bovendien, behalve op de organisatie, evenzeer en wellicht meer betrekking op de herkenbaarheid van de politie en haar optreden, op de aanspreekbaarheid van de politie en van de personen en instanties die de inhoud van het door de politie mede uitgevoerde beleid bepalen, en op de mate waarin men de totstandkoming van dat beleid kan beïnvloeden. Dat zijn nu juist onderwerpen die op het gemeentelijk niveau thuishoren. Het wetsontwerp brengt daarin ook geen verandering. Het interim-rapport van de Werkgroep Studieproject Reorganisatie Politie Groningen heeft aangetoond, dat het mogelijk is om op basis van het nu voorliggende wetsontwerp een model te ontwikkelen van een provinciaal beheer politieorganisatie, waarmee recht wordt gedaan aan de wens tot decentralisatie en kleinschaligheid enerzijds en waarin anderzijds aan doeltreffendheid en doelmatigheid de nodige aandacht wordt besteed. De toets aan deze maatstaf kan het ontwerp dus wel doorstaan, zo blijkt.

4.3 Integratie in de lokale gemeenschap

Integratie in de lokale gemeenschap is een aspect dat op veel manieren tot uiting kan komen. Integratie kan worden bereikt door voor de politie een beleid te laten uitstippen door de gemeenteraad dat is afgestemd op andere beleidsterreinen. Zonder beleid geen integratie. Bij de voorbereiding ervan dient de politie zelf nauw betrokken te worden. Een louter instrumentele kijk op de politie is uit den boze; per slot van rekening maakt de politie deel uit van de gemeenschap waarin zij moet werken.

Integratie wordt ook bewerkstelligd door de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Daarbij komen zaken om de hoek zoals een gemakkelijke bereikbaarheid van de politie, een zekere continuïteit en voorspelbaarheid in het politietoedoen, en de factoren die in 4.2 bij de behandeling van de kleinschaligheid al zijn genoemd. Dat is logisch, want kleinschaligheid staat tot integratie als organisatie tot

uitvoering van beleid.

Die integratie wordt zeker niet in de eerste plaats bepaald door de kleur van de uniformknopen. Beheer behoort de voorwaarden te scheppen voor het beleid dat door de gemeenteraad voor de politie wordt vastgesteld en gecontroleerd. Daaraan dient de politie herkend te worden, niet aan de kleur en het merk van dienstauto. Bij provinciaal beheerde korpsen moet het beheer uiteraard ook weer niet zo rigide zijn dat in alle gemeenten een grote eenheidsworst ontstaat die geen enkel recht doet aan de lokale kleur. Provinciaal beheer behoeft ook helemaal niet noodzakelijkerwijs te leiden tot starre uniformiteit, zoals eveneens is gebleken uit het Groninger Studieproject. Met andere woorden: het ontwerp behoeft de integratie niet in de weg te staan. Ook deze toets overleeft het wetsontwerp. (Bovendien: neem de wachmeester van de rijkspolitie in een kleine plattelandsgemeente. Deel uitmakend van een uiterst contralistisch beheerde politie-organisatie, heeft hij over het algemeen een zeer behoorlijke relatie met de plaatselijke bevolking. In sommige gemeentelijke politiekorpsen ligt dat wel even anders. Alles is betrekkelijk)

4.4. Democratische controle op de politie op die plaatsen waar die het meest effectief is

Dit onderwerp vertoont een nauwe samenhang met de in 4.3 besproken integratie. Naarmate die integratie beter ontwikkeld kan worden, kan ook de democratische controle beter tot zijn recht komen.

Met name ten aanzien van dit aspect heeft het wetsontwerp nogal wat kritiek te verduren gekregen, die overigens zakelijk niet altijd hout snijdt en vaak tamelijk emotioneel van aard is.

Volgens het wetsontwerp berust het beheer van het provinciale politiekorps bij de Commissaris der Koningin, die door de Provinciale Staten wordt gecontroleerd door middel van een beheersverordening. Dat leidt, volgens de critici, tot de volgende bezwaren:

- de provincie staat veel te ver van het gemeentelijk gebeuren af om een daarop afgestemd beheer adequaat te kunnen voeren. De specifieke gaardheden van de gemeenten

kunnen daarom niet voldoende tot hun recht komen. Daardoor heeft ook de beleidsmatige integratie van de politie te lijden, zeker nu de invloed van de gezagsdragers op het beheer in het wetsontwerp veel te summier uit de verf komt.

- de provinciaal beheerde korpsen zijn door hun omvang onbeheerbare en bureaucratische organisaties, waarin de Commissaris der Koningin allerlei beheersbevoegdheden aan zich kan trekken waarop een effectieve controle ontbreekt.

Deze bezwaren leiden tot de slotsom dat provinciaal beheer de politie ondemocratisch is.

Dat dit nog wel wat meevalt zal hieronder blijken.

Eén ding moet voorop staan: de provincie is een bestuurslaag waarvan het belangrijkste orgaan, net als in de gemeenten democratisch wordt gekozen. In beginsel kan aan de Staten dus een controlerende taak worden toevertrouwd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan democratische principes. Hiervoor (in 4.2) is al geconstateerd dat het ondenkbaar is dat elke gemeente er zijn eigen politiekorps op na houdt en dat voor een aantal gemeenten organisatorische eenheden op een hoger niveau moet komen. Dat brengt met zich mee, dat de democratische controle op die organisatorische eenheden eveneens op dat hogere niveau moet komen te liggen, wil zij effectief zijn. Er moet gecontroleerd kunnen worden op het niveau waar de te controleren werkzaamheden plaatsvinden.

De hamvraag is nu op welk niveau de organisatie beter aan het democratie-criterium voldoet: op het provinciale niveau of op het intergemeentelijke niveau.

In het onderstaande wordt alleen het provinciale niveau onder de loupe genomen. Het intergemeentelijk niveau wordt behandeld in 4.5.

Voor wat betreft een provinciale organisatie wordt wederom verwezen naar het interim-rapport van de Werkgroep Studieproject Reorganisatie Politie Groningen (hoofdstuk 7). De Commissaris der Koningin is voor het door hem te voeren beheer gebonden aan de door Provinciale Staten vast te stellen beheersverordening. Op zichzelf biedt dit formeel

gesproken voldoende waarborg voor een afdoende democratische controle. Zoals al gezegd, zijn de Staten net zo democratisch gekozen als de gemeenteraden, en door mensen die, behalve in een provincie, allemaal in een gemeente wonen.

Daarnaast is er nog een tweetal overwegingen op grond waarvan voor een ondemocratisch beheer op provinciaal niveau niet zozeer gevreesd behoeft te worden.

De eerste is dat ook Provinciale Staten, als politiek orgaan, een achterban hebben, namelijk dezelfde mensen die ook de gemeenteraden kiezen. Het mag aangenomen worden dat de Staten uit dien hoofde zeker een welwillend oor zullen lenen aan wensen en verlangens die van het gemeentelijk niveau naar boven komen. Dit aspect te veronachtzamen zou getuigen van weinig politieke realiteitszin.

De tweede overweging is dat de Commissaris der Koningin hoewel hij een benoemde functionaris is, aan de Staten verantwoording schuldig is voor het door hem gevoerde beheer. En benoemd of gekozen, geen enkele bestuurder zit verlegen om een slechte verstandhouding met controlerende organen. Tevens zou de Commissaris der Koningin er weinig baat bij hebben indien hij gedurig met de burgemeesters in zijn provincie overhoop lag omdat zijn beheer zodanig is dat de gemeenten met hun politiebeleid niet uit de voeten kunnen.

4.5 Kanttekeningen bij het voorstel "Gemeentepolitie als basis voor het nieuwe politiebestedel; een alternatief"

De gedachtengang achter het alternatieve gemeentepolitie-model is dat voor de realisering ervan geen wetswijziging nodig is. Art. 2, lid 5, van de huidige Politiewet opent de mogelijkheid dat bij wet wordt bepaald dat in twee of meer gemeenten een gemeenschappelijk korps van gemeentepolitie is.

Een organisatiestructuur van de politie in Nederland, gestoeld op deze bepaling, stuit op een aantal fundamentele bezwaren, die een adequate uitoefening van de politiezorg ernstig frustreren.

In de eerste plaats is het artikel niet geschreven voor toepassing op zo grote schaal als in het kader van de re-

organisatie van de politie noodzakelijk is. Dit artikel voorziet in het geval dat in twee of meer naburige gemeenten de politietaken onderling zo nauw verwant en met elkaar verweven zijn dat een gemeenschappelijk korps het voor de hand liggende gevolg is van de in de praktijk gegroeide belangengemeenschap. Bovendien dateert het artikel uit 1957/1958. In die tijd waren gedachten over actieve bemoeiingen van de gemeenteraad met de politie nog vrijwel niet ontwikkeld. De burgemeester was ook nog geen verantwoordelijkheid schuldig aan de raad over het politiebeleid - voor zover dat überhaupt bestond - en het politie-optreden in het algemeen. (Die verplichting werd pas in 1969 in artikel 129 nieuw Gemeentewet opgenomen) In 1958 was de gemiddelde raad ook nog niet erg geïnteresseerd en had de politie nog niet het gecompliceerde takenpakket dat de huidige verzorgingsstaat met zich meebrengt. Onder die omstandigheden kon het inderdaad voorkomen dat men twee gemeentelijke politiekorpsen zonder al te veel problemen kon laten fuseren. Thans evenwel maken de toenemende bewustwording van de gemeenteraden van hun verantwoordelijkheden de verantwoordingsplicht van de burgemeester, de sinds 25 jaar zeer toegenomen complexiteit van de politietaak, en de - gelukkig - afnemende neiging om de politie louter als instrument te bezien, het gebruik van artikel 2, lid 5, buitengewoon gecompliceerd en in veel gevallen illusoir (de voorbeelden zijn bekend). Laat staan dat deze bepaling met enige kans van slagen op landelijke schaal toepasbaar zou zijn.

Hoewel het model niet verder uitgewerkt is kunnen op voorhand al een aantal gevolgen worden gesignaleerd die uit de bovengeschetste ontwikkelingen voortvloeien en die gebruik van artikel 2, lid 5, in de weg staan.

In de eerste plaats de totstandkoming van een gemeenschappelijk korps. Daarbij zijn tenminste twee burgemeesters en twee gemeenteraden betrokken en in veel gevallen waarschijnlijk meer. Dan is in ieder geval nodig dat tussen de betrokken raden overeenstemming bestaat om te willen samenwerken. De basis waarop die samenwerking wordt gegrondvest zal eerst in elke afzonderlijke raad gelegd moeten worden. De afstemming van de verschillende politieke

visies op het politie-gebeuren zal in veel gemeenteraden niet zonder slag of stoot plaatsvinden. Is die overeenstemming er eenmaal, dan zal met de andere betrokken gemeenteraden het overleg moeten worden geopend over de grondslagen van het politiebeleid. Een zekere eenheid in het denken is natuurlijk wel op zijn plaats. Tenslotte gaat het over één gemeenschappelijk korps, weliswaar onderverdeeld in deelkorpsen, maar het blijft niettemin een eenheid, waarvoor ook één beheersverordening geldt. Die verordening moet dezelfde besluitvormingsprocedure doorlopen. Het is natuurlijk een ideaal beeld dat de politie de weerspiegeling is van een pluriforme samenleving, maar diezelfde pluriformiteit kan ook een verlamdend effect hebben op de besluitvorming en op de kwaliteit van het politiebeleid en de politie-organisatie. Zoveel mensen, zoveel zinnen.

Voorts rijst de vraag of de gemeenteraad zijn participatie aan het gemeenschappelijke korps moet kunnen opzeggen. Daar kunnen allerlei redenen voor bestaan van politieke of praktische aard. Zo dat mogelijk is - en het lijkt met de gemeentelijke autonomie in strijd indien dat niet het geval is - dan is daar de ingewikkelde procedure van wetswijziging voor nodig. Gaan we ervan uit dat die mogelijkheid bestaat en gebruikt wordt dan blijft over een gedesintegreerd korps.

Verder moet duidelijk worden of de gemeenteraad überhaupt de mogelijkheid heeft de gemeente buiten een gemeenschappelijk korps te houden, hoewel juist voor de hand zou liggen dat met deze gemeente een gewenste beheerseenheid ontstaat. Moet dan in een dwangmogelijkheid worden voorzien en zo ja, wie heeft dan die bevoegdheid? Ook hier komt de gemeentelijke autonomie in het gedrang.

Het voorstel laat de keuze tussen beheer van het korps door de raden zelf, dan wel door de burgemeesters gezamenlijk. In het laatste geval wordt de controle uitgeoefend door een politiecommissie, gerecruteerd uit de raden van de deelnemende gemeenten.

Het eerste geval: beheer door de raden zelf, dient ontra-den te worden. Het beheersbeleid wordt voorwerp van politieke overwegingen en daaronder kan de kwaliteit te lijden

krijgen. Bovendien verloopt de besluitvorming traag, als daarmee een aantal raden is gemoeid.

Het tweede geval, de beheerscommissie van burgemeesters onder controle van de intergemeentelijke politiecommissie, is ook geen probleemloze oplossing.

In de eerste plaats wordt aldus een vierde bestuurslaag geïntroduceerd, waarop geen directe democratische controle mogelijk is. Want hoe zit het met de bevoegdheden van die intergemeentelijke politiecommissie. Hoe is zij samengesteld. Op welke wijze wordt rekening gehouden met de politieke krachtsverhoudingen zoals die in de deelnemende gemeenten liggen? Hoe voorkomt men dat in de commissie een standpunt wordt ingenomen dat zich niet mag verheugen in de steun van (de meerderheid van) een of meer afzonderlijke gemeenteraden. Immers, een gemeenteraad hoeft zich geen beleid te laten welgevalen waar de meerderheid uit die raad niet achter staat. Deze vragen komen niet alleen naar voren als de intergemeentelijke commissie bepaalde beslissingsbevoegdheden heeft (b.v. de afkeuring van het door de beheerscommissie gevoerde beleid) maar ook als deze commissie slechts adviserende taken naar de betrokken gemeenteraden toe heeft.

Ook de positie van de beherende burgemeesters roept vragen op. Zo is het b.v. de vraag of het met de staatrechtelijke positie van de burgemeester in overeenstemming is te brengen dat hij, gezamenlijk met zijn ambtgenoten van de andere deelnemende gemeenten, verantwoording aflegt aan een college waarvan de leden niet allemaal tot "zijn" raad behoren. Tenslotte is de burgemeester benoemd voor één gemeente en één raad. Het is ook niet uit te sluiten dat de gedragingen van de beheerscommissie worden gesteund door een politieke meerderheid in de intergemeentelijke commissie, maar dat de raad van een der deelnemende gemeenten "zijn" burgemeester zijn faits et gestes niet in dank afneemt, omdat het resultaat niet strookt met wat die raad in het belang van die gemeente acht. Dan ontstaat er een dilemma: als het zwaartepunt ligt bij wat de - autonome - gemeenteraad vindt dan kan dat verstrekkende gevolgen hebben voor het functioneren en zelfs het voortbestaan van het gemeenschappelijk korps. Als echter het accent moet

liggen op de meningsvorming in de intergemeentelijke politiecommissie, dan houdt dat in dat de afzonderlijke gemeenteraden in feite afstand doen van hun directe zeggenschap over het politieke gebeuren in hun gemeenten. Bovendien is in dit verband de vraag relevant met wat voor bevoegdheden de intergemeentelijke commissie, als niet direct gekozen orgaan en dus niet geheel democratisch functionerend lichaam, moet, of liever, mag worden toegerust. Weer een andere vraag is hoe de besluitvorming binnen het beheersorgaan van burgemeesters verloopt. Bij consensus of bij meerderheid.

In het consensus-model zal vaak sprake zijn van een compromis en in het meerderheidsmodel zullen er verliezers zijn. In beide gevallen zullen enkele burgemeesters terug moeten naar hun raden met de boodschap dat ze het onderspit hebben gedolven, althans niet op alle fronten gescoord hebben. De gemeenteraad zal hem die mededeling niet in dank afnemen. In die gemeenteraad zitten dan ook nog leden die ook lid zijn van de intergemeentelijke politiecommissie. Een situatie die aanleiding kan geven tot twijfelachtige toestanden.

Met betrekking tot de positie van de burgemeester dient men zich verder nog de vraag te stellen met wat voor bagage hij naar het overleg in het beheersorgaan gaat. De burgemeester is namelijk de raad wel verantwoordelijk maar geen gehoorzaamheid verschuldigd. Als de raad een bepaalde visie uitspreekt die de burgemeester apert onjuist acht, kan hij de mening van de raad in het beheersoverleg formeel naast zich neerleggen. Een sanctie staat daar niet op en het is ook in strijd met het onafhankelijke karakter van de functie van burgemeester dat hij een mandaat van de raad zou krijgen. Dat zou anders liggen als hij gekozen werd in plaats van benoemd.

In het vorenstaande zijn wat complicaties opgesomd, die zich kunnen voordoen bij hantering van artikel 2, lid 5, Politiewet, voor een reorganisatie van de Nederlandse politie. Omwille van de duidelijkheid zijn ze wat gechargeerd, maar dat betekent geenszins dat ze ondenkbaar zijn. De introductie van deze bepaling ter oplossing van het reorganisatie-vraagstuk van de Nederlandse politie heeft geen

rekening gehouden met een aantal nieuwe omstandigheden, die waarschijnlijk prohibitief zullen blijken te zijn voor een goed functioneren van de politie. Zelfs is de vraag of het functioneren van de gemeentelijke democratie op deze wijze wel is gediend. Er bestaat gegronde reden voor twijfel, zowel ten aanzien van de besluitvorming als ten aanzien van de werking van democratische controlemechanismen.

Gelet op het bovenstaande moet de voorlopige - het model is nog niet uitgewerkt - conclusie luiden dat hiermee geen oplossing wordt geboden die voldoet aan de drie criteria die in par. 4.1 zijn genoemd:

- decentralisatie en kleinschaligheid
- integratie in de lokale gemeenschap effectieve democratische controle.

Voor wat betreft het laatste punt, de democratische controle, kan worden volstaan met verwijzing naar hetgeen hiervoor is opgemerkt. Nog afgezien van het feit dat er allerlei ondoorzichtige structuren ontstaan, die het democratisch gehalte verminderen, is de vraag of het resultaat, een politie-organisatie, die onderworpen is aan de politieke luimen van twee of meer gemeenteraden, nu wel zo democratisch is in die zin, dat de plaatselijke bevolking "haar" politie daarin herkent.

Daarmee zijn we ook meteen op het tweede criterium, de integratie in de lokale gemeenschap, aangeland. In het algemeen is in dit opzicht op dit model hetzelfde van toepassing als in par. 4.3 is opgemerkt toen dit criterium op het wetsontwerp werd toegepast. In beide gevallen is sprake van bovenlokaal beheer. Het art. 2, lid 5-model steekt tegen die achtergrond niet beter af dan het wetsontwerp. Tenslotte de decentralisatie en de kleinschaligheid.

Onder verwijzing naar hetgeen daarover eerder is gezegd en met inachtneming van de feilen van het art. 2, lid 5-model (moeizame besluitvorming die de kwaliteit van de politiezorg negatief beïnvloedt) wordt de kans groot dat een hogere overheid gaat ingrijpen, enerzijds om een bepaald minimum aan uniformiteit te garanderen, anderzijds om het functioneren van de politie zelve op een bepaald kwalitatief peil te houden. Men moet zich dan ook afvragen of uit

eindelijk het gemeentelijk model niet tot centralistischer resultaten zal leiden dan het wetsontwerp. Wat dat betreft spreekt de huidige praktijk al boekdelen.

Met andere woorden: artikel 2, lid 5, Politiewet biedt geen uitvoerbaar alternatief voor een gemeentelijk georganiseerde politie.

4.6 Slotbeschouwing

In de voorgaande paragrafen is het Ontwerp Politiewet getoetst aan drie zwaarwegende criteria en die toetsing heeft het overleefd.

Het alternatief, landelijke toepassing van art. 2, lid 5, van de huidige Politiewet, is aan diezelfde criteria getoetst en is daar bepaald niet ongeschonden uitgekomen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat het wetsontwerp nu meteen aan het hart moet worden gedrukt als zijnde de oplossing van alle politieke kwalen, want dat is het niet. De titel van dit hoofdstuk wijst ook al in die richting: het wetsontwerp is bruikbaar.

De ideale situatie zou natuurlijk zijn: elke gemeente haar eigen politie. Voor alle facetten van overheidszorg, dus ook voor de politiezorg, geldt dat zij zoveel mogelijk dicht bij de "consument", op voor hem herkenbare en door hem beïnvloedbare wijze dienen te worden geëffectueerd en dat dit in de organisatorische aspecten tot uitdrukking wordt gebracht.

Voor wat betreft de politie blijkt dat met name in de organisatorische sfeer onoverkomelijke problemen op te leveren. Vooralsnog is er geen deugdelijk model gevonden voor een gemeentelijk gestructureerde politie-organisatie die beantwoordt aan elementaire eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid enerzijds en eisen van afdoende democratische controle anderzijds.

Voorts is de constatering algemeen aanvaard dat de huidige politie-organisatie in toenemende mate niet meer kan beantwoorden aan de eisen die de samenleving aan het functioneren van de politie stelt en dat reorganisatie mede noodzakelijk is om aan die ontwikkeling een halt toe te roepen.

Tegen deze achtergronden bezien zou het uiterst voorbarig zijn om dit wetsontwerp van de tafel te vegen, als zou het

begrippen als democratie, kleinschaligheid en decentralisatie met voeten treden. In het algemeen dienen deze begrippen niet zodanig eng te worden geïnterpreteerd dat zij alléén in gemeentelijk gestructureerde organisatiemodellen tot hun recht zouden kunnen komen.

Een en ander neemt niet weg dat aan het wetsontwerp nog heel wat te sleutelen valt. Afgezien van de in de hoofdstukken 5 en 6 van de pre-advies genoemde punten biedt ook het eerder genoemde rapport van de Groningse werkgroep aanknopingspunten voor de nodige amendementen, die uiteindelijk zullen kunnen leiden tot de totstandkoming van een Politiewet die een zo goed mogelijke gemeentelijke politiezorg garandeert. En daar gaat het tenslotte om.

5. LANDELIJKE DIENSTEN.

Het ontwerp brengt een forse centralisatie van politietaken naar het landelijke niveau met zich mee.

De taakaanduidingen in het ontwerp houden allemaal een uitbreiding in van het huidige takenpakket van vergelijkbare diensten van o.a. het korps rijkspolitie; de mogelijkheden om een deel van de huidige landelijke diensten op te heffen is kennelijk niet eens serieus in discussie geweest.

Zo is het de vraag of er behoefte is aan een landelijke dienst parketpolitie en of de parketpolitie niet net als de rijksrecherche gedecentraliseerd kan worden opgezet en ondergebracht in het organisatorische verband van het Openbaar Ministerie waarvoor het - net als de rijksrecherche - als een hulpdienst werkt.

Uit doelmatigheidsoverwegingen kunnen zeer specifieke politietaken aan landelijke diensten worden opgedragen. Hun aantal, omvang en takenpakket dient echter zo beperkt mogelijk te blijven. Op deze diensten zal toezicht moeten worden uitgeoefend door breed samengestelde Raden van toezicht.

Tegen een dienst luchtvaart en een dienst politie te water bestaan bij ons, gelet op het redelijk afgrensbaar karakter van de taken van deze diensten, geen bezwaren, zij het dat wanneer het concept dat aan dit ontwerp ten grondslag ligt

- provinciale politie, gehandhaaft blijft de mogelijkheid om de politie te water onder te brengen in de provinciale korpsen onderzocht zal moeten worden. Anders ligt dit ten aanzien van de dienst recherche. Aan een naast de korpsen zelfstandig opererende researchedienst die zelf inlichtingenwerk verricht en onderzoeken doet is géén behoefte. De ontwikkeling die de Centrale Recherche Informatiedienst de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, is een duidelijk bewijs voor het gevaar dat een landelijke researchedienst vanuit eigen bureaucratische belangen voortdurend zal streven naar uitbreiding van taken en mankracht. Waar mogelijk zijn problemen ook op te vangen door tijdelijke detachering.

De taken van de landelijke dienst recherche dienen dan ook niet verder te gaan dan:

- verwerking en verstrekking van bij A.M.V.B. aangewezen categorieën gegevens;
- het op verzoek van het Openbaar Ministerie of de korpsen

verlenen van specialistische ondersteuning op bij A.M.V.B. aangegeven terreinen.

Aan een landelijke verkeersdienst is geen behoefte; hooguit aan een dienst voor het toezicht en de verkeersbegeleiding op de autosnelwegen. De huidige Algemene Verkeersdienst van het korps rijkspolitie kan dan ook zowel qua taken als qua mankracht drastisch worden ingekrompen.

De werkgroep ziet geen enkele aanleiding om als "aandenken" aan 150 jaar stammenoorlog tussen Binnenlandse Zaken en Justitie het beheersdualisme op het niveau van de rijksoverheid te handhaven.

Zij pleit ervoor de landelijke diensten onder te brengen bij de Minister die ook de overige belangrijke beheersbevoegdheden ten aanzien van de politie heeft n.l. de Minister van Binnenlandse Zaken.

Dit biedt betere garanties voor een eenvormige hantering van beheersbevoegdheden ten aanzien van de korpsen en de landelijke diensten en zal een rationelere afweging van verdeling van de beschikbare mankracht en middelen over de landelijke diensten en korpsen in de hand werken.

6. KONINKLIJKE MARECHAUSSEE.

In de praktijk bestaat er een goede verstandhouding tussen politie en marechaussee; er is vaak terechte waardering voor het werk van deze militaire politie en de historische en feitelijke relatie met de burgerlijke politie is er duidelijk.

Het verlangen van de Koninklijke Marechaussee om een rentree te maken in de politieke arena als een der rijkspolitiediensten stuit bij ons op grote bezwaren. Mentaliteit, scholing, opvattingen over het politiewerk en de militaire beroeps-cultuur maken hen ongeschikt voor het gewone politiewerk voor en onder de burgerij. Integratie van de Koninklijke Marechaussee in de civiele politie werkt militarisering van de politie in de hand.

Opneming van de taak van de Koninklijke Marechaussee in de Politiewet is niet noodzakelijk of gewenst.

7. RAAD VOOR DE POLITIE.

De instelling van een Raad voor de Politie is al jaren geleden aangekondigd. Aan een dergelijk onafhankelijk adviescollege voor de Regering is grote behoefte, juist in deze tijd waarin het denken over de politie in een stroomversnelling is geraakt en er de komende jaren belangrijke beslissingen ten aanzien van de politie genomen moeten worden; beslissingen die bepalend zullen zijn voor de vraag wat voor politie we in de tachtiger en negentiger jaren zullen hebben.

Indien het huidige ontwerp-Politiewet het niet zal halen, is het gewenst dat de huidige Politiewet wordt aangevuld met bepalingen waarbij deze Raad wordt ingesteld.

Doet men dit niet dan komt deze Raad als mosterd na de maaltijd; alle conditionerende keuzen t.a.v. politie - bestel, ontwikkelen in organisatie en werkwijze, sterktebeleid etc. - zijn dan al gemaakt.

8. KLACHTENPROCEDURE.

De voorgestelde regeling doet afbreuk aan de mogelijkheden van het instituut "ombudsman". Een goede hantering van de wetgeving op de ombudsman en daarnaast het aanpakken van structurele oorzaken van normafwijkend gedrag bij de politie, bieden meer perspectief op het indammen van de klachtenproblematiek.

Een speciale regeling voor de politie zal eerder negatieve dan positieve effecten hebben.

Behandeling van klachten op een wijze waarbij de zeggenschaphouders geen eindoordeel hebben over de zaak, en waarbij de rechtspositie van klager én politieambtenaren is gewaarborgd, is voor ons in ieder geval het einddoel van welke regeling dan ook.

154
—
1984

OVERZICHT VAN DE OVERIGE PUBLICATIES VAN DE STICHTING WETENSCHAPPELIJK BUREAU D'66,
welke verkrijgbaar zijn op het secretariaat, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ DEN HAAG.
telefoon 070-858303.

BESTEL CODE:	TITEL	JAAR	Prijs excl. Porto
B 06	Afrika Notities	1980	f 2,50
B 07	Kernwapena, Vrede en Veiligheid	1980	f 5,-
B 08	Heeft de E.G. meer geld nodig?	1981	f 2,50
CRM 09	Landelijke en Regionals Omroep	1980	f 3,-
CRM 10	Discussienota "Pers" (overdruk uit de Democraat)	1981	f 2,-
CRM 11	Vrijwilligerswerk in Maatschappelijke Dienstverlening en Geestelijke Gezondheidszorg	1981	f 3,50
DV 13	De volgende generatie (Symposium D'66 12 ⁴ jaar)	1979	f 4,50
DV 15	Studiedag Innovatie 1979	1980	f 5,-
E. 05	Besparen is vooruitzien	1979	f 4,50
E 06	Herzieningsontwerp Warenwet en de Levensmiddelenwet- geving in Nederland	1980	f 4,50
E 07	Zelfstandigheid in redelijke vrijheid:de visie van D'66 op het Midden- en Kleinbedrijf	1981	f 5,50
E 08	Voorstudie Deeltijdarbeid	1981	f 5,-
E 09	Gedecentraliseerde Energievoorziening	1982	f 7,50
E 10	Energie voor iedereen	1982	f 5,-
L 03	Agrarische Grondpolitiek: Een redelijk alternatief	1980	f 2,50
L 04	Naar meer en beter bos in Nederland	1981	f 5,-
L 05	Naar een nieuw Zuivelbeleid in de Europese Gemeen- schap	1981	f 5,-
L 06	Samenwerkingsvormen in de landbouw	1982	f 5,-
MV 08	Standpuntbepaling inzake abortus	1979	f 3,50
MV 09	Studiedag Gezondheidszorg	1980	f 4,50
MV 10	Natuur- en Landschapsbescherming in Nederland	1982	f 7,-
OMT 06	Vingervijzingen voor een Informatiebeleid	1981	f 8,-
OMT 07	Leven en werken in de Informatiemaatschappij	1982	f 8,-
S 11	Voorontwerp van wet ter beperking van de nadelen van pensioenverlies wegens inflatie	1979	f 2,-
VRO 12	Op weg naar bewonerszelfbestuur I en II	1979	f 4,-
VRO 13	Zen pleidooi voor echte verstedelijking	1978	f 3,-
VRO 15	Voorontwerp van wet op woningsplitsing	1980	f 3,-
VRO 16	100.000 extra woningen; een bouwplan	1981	f 5,-
ZZ 01	Geloof en Politiek handelen binnen D'66 (discussie- stuk)	1981	f 5,50
TD 01	Bescheidenheid wordt bestraft	1982	f 5,-
TD 02	Gehandicaptenbeleid	1982	f 5,-
TD 03	Perspectief '86	1982	f 5,-
TD 04	Politie	1982	f 5,-

Bovenstaande publicaties zijn verkrijgbaar zo lang de voorraad strekt, door:

- contante betaling bij afhalen op het secretariaat van de SWB D'66, of
- door overmaking van het verschuldigde bedrag vermeerderd met de verzendkosten als hierna vermeld, op postgiro nr. 33.222.13 t.n.v. de penningmeester SWB D'66 te Den Haag, met in de rubriek mededelingen het te ontvangen bestelcode, of
- door bestelling per telefoon of per brief (kaart), in welk geval de totaal verschuldigde som met 25% administratiekosten zal worden verhoogd.

VERZENDKOSTEN:

bij bestelling van:	1	exemplaar	f 2,-
	2 - 5	exemplaren	f 3,-
	6 - 10	exemplaren	f 4,-
	11 - 20	exemplaren	f 5,-
	21	exemplaren en meer	f 6,50

N.B. Van niet meer voorradige publicaties zijn via het D.I.C. eventuele overdrukken tegen kostprijzen verkrijgbaar. Tevens is een lijst van publicaties aanwezig, die niet meer normaal leverbaar zijn.

Een Uitgave van de Stichting Wetenschappelijk Bureau



Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Tel.: 070 – 85 83 03

Postgiro: 3322213