

## Mening

### De rubriek Mening

Naast de artikelen en het redactioneel is er behoefte aan een rubriek waarin lezers ideeën naar voren kunnen brengen, kritiek kunnen uiten, dan wel stelling kunnen nemen.

Wij nodigen iedereen uit van deze mogelijkheid gebruik te maken, maar: houd het kort! De omvang van een bijdrage mag niet langer zijn dan 4 pagina's A4, 37 regels per pagina. De redactie behoudt zich het recht voor bijdragen in te korten.

Daarnaast wordt in elk nummer een op uitnodiging van de redactie geschreven 'Mening' van een jurist uit wetenschap of rechtspraktijk geplaatst.

### De Politiewet 1993: de slechtste wet van Nederland

Prof.mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens\*

Hoewel het moeilijk is de kwaliteit van wetten te meten behoeft het toch niet geheel uitgesloten te zijn om daartoe een poging te wagen. Zo is het mogelijk een indeling te maken naar groepen wetten (wetsfamilies) en binnen die groepen onderling vergelijkingen te trekken. Men kan wetten op hun intrinsieke merites beoordelen en nagaan in hoeverre een wet aan haar eigen doelstelling beantwoordt. Doet men dit voor meer wetten dan kan men een vergelijkend inzicht krijgen in de wijze waarop en de mate waarin een wet aan haar doelstelling voldoet en hoe dit bij verschillende wetten het geval is. De boven deze bijdrage betrokken stelling is uitdagend. Hiermee geef ik weer dat, voor zover mijn kennis en inzicht in de Nederlandse wetgeving reikt, de Politiewet 1993<sup>1</sup> zo weinig voldoet aan de kwaliteit van aan een wet te stellen eisen, dat zij naar mijn indruk als slechtste uit de wetsbus komt. Wie een nog slechtere wet kent, mag het zeggen.

#### 1 Organisatiewet

Zoals uit het intitulé blijkt heeft de Politiewet 1993 ten doel 'de bestaande Politiewet te vervangen door een nieuwe wettelijke regeling voor de taak, de organisatie en het beheer van de politie en het gezag waaraan zij ondergeschikt is'. Het gaat dus

om een organisatiewet. Bekend is dat organisatie-regels met name vastgelegd worden om duidelijkheid in de organisatie te bewerkstelligen. Die duidelijkheid is nodig inzake de afbakening van bevoegdheden, het regelen van interne verhoudingen en verantwoordelijkheden en het scheppen van een ordening tussen de betrokkenen binnen die organisatie en naar buiten toe. Zo'n organisatiewet vertoont trekken van de statuten van een rechtspersoon als de stichting, vereniging, n.v. of b.v. en dient met name haar waarde te bewijzen als er problemen binnen de organisatie aan de dag treden. Statuten plegen dan ook met name geraadpleegd te worden als er moeilijkheden zijn. Dan moeten deze de weg naar de oplossing wijzen. Als het 'zaakje' goed loopt zijn de statuten veelal niet veel meer dan papieren tijgers.

#### 2 Openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

Het is onmogelijk in dit bestek alle feilen inzake de organisatie-regeling in de Politiewet 1993 te etaleren. Tot een aantal hoofdpunten beperk ik mij. De wet bedient zich van de termen 'openbare orde' en 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde' als *criteria* voor het antwoord op de vraag *onder wiens gezag* een ambtenaar van politie optreedt.

\* Prof.mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Deze bijdrage voor de rubriek Mening is op uitnodiging van de redactie geschreven.

1 Wellicht is het bekend dat het ontwerp voor deze wet

niet voorgelegd is aan de commissie voor de toetsing van de wetgeving, die destijds onder voorzitterschap van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann stond en later is opgeheven.

Deze termen zijn niet gedefinieerd, hetgeen dan ook problemen oproept bij de beantwoording van de vraag onder wiens gezag de desbetreffende ambtenaar in een concreet geval staat. Niet minder erg is dat dit wettelijk onderscheid in de praktijk niet kan werken, omdat een ambtenaar van politie zijn taak als geheel en ondeelbaar uitvoert. Hierdoor is onduidelijk welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een bepaald handelen of nalaten van een politieambtenaar. Het begrip 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde' is trouwens zo vaag en tevens kennelijk zo ruim bedoeld — zie voor een nu niet meer gehanteerde doch voordien wel gegeven definitie: artikel 1 van het voorstel van wet voor provinciale politie<sup>2</sup> — dat dit het gehele politieoptreden nagenoeg omvat. Zouden openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde<sup>3</sup> al als elkaar uitsluitende begrippen gehanteerd *kunnen* worden — quod non —, dan had de wetgever dit moeten aangeven. Dit heeft hij niet gedaan, hoewel die begrippen moeten dienen voor het antwoord op de vraag onder wiens gezag een bepaald optreden van de politieambtenaar valt.

### 3 Gezagsdragers

De kernbegrippen openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde worden in de Politiewet 1993 gebruikt om de bevoegdheden tussen de burgemeester en de officier van justitie als gezagsdragers van de politie af te bakenen. Zij scheppen zodanige verwarring, dat de wetgever hierdoor alleen al een principiële weeffout heeft gemaakt. Zo kan men best stellen dat het niet voldoende optreden door de politie tegen de rellen in de Oosterparkbuurt te Groningen op Oudejaarsdag 1997, waarbij heel wat vernielingen werden aangericht, onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie viel, aangezien hier strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde diende te geschieden. Die verantwoordelijkheid is toen niet opgeëist, zoals bij de treinkaping Wijster het geval was. Verder heeft de wet be-

paald dat 'de politie' onder het gezag van de burgemeester of van de officier van justitie staat 'indien de politie optreedt' (artt. 12 en 13). Hoe staat het met het gezag als de politie *niet* optreedt door bijvoorbeeld louter surveilleren. En wie bepaalt of de politie optreedt en zo ja, hoeveel en waar? Maakt 'de politie' — wie is dat trouwens? — zelf uit of ze optreedt en daarmee of ze onder gezag staat van deze of gene?

Verder zij erop gewezen dat handhaving van de openbare orde in de Politiewet 1993 niet spoort met handhaving van de openbare orde in de Gemeentewet. De verantwoordingsplicht van de burgemeester is evenwel weer in de Gemeentewet geregeld. Geldt dit het ruimere begrip openbare orde in de Gemeentewet en zo ja, wat betekent dit jegens de politie en de officier van justitie?

### 4 Beheerder van de politie

De wet bepaalt dat het beheer over het regionale politiekorps berust bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef. Vraag die hierbij primair rijst is wat hier onder beheer moet worden verstaan. Dit is een wezenlijk begrip in deze wet. De Politiewet 1993 geeft dit niet aan. Weliswaar wordt her en der gezegd wat de korpsbeheerder moet doen (artt. 26, 27, 28 en 30), maar wat de zeggenschap van de korpsbeheerder over de politie inhoudt, wordt niet geregeld. Dat probleem is des te groter omdat aldus ook de afbakening van de bevoegdheden tussen de gezagsdragers en de korpsbeheerder en tussen de korpsbeheerder in relatie tot het regionaal bestuur volledig onduidelijk is. Zo kon in het kader van de IRT-enquête de vraag rijzen of de korpsbeheerder al dan niet moest instemmen met het feit dat bepaalde politieambtenaren als infiltranten in een criminele organisatie ingezet zouden worden of niet. En zo kon niet beantwoord worden de vraag wie bepaalde of en zo ja hoeveel geld aan een 'kroongetuige'<sup>4</sup> toegezegd zou worden. Zelfs de vraag of zo'n geldbe-

2 Artikel 1 van het wetsvoorstel tot invoering van een nieuwe Politiewet, waarbij provinciale politiekorpsen ingevoerd zouden worden (TK 1980-1981, 16812) definieerde strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als: 'de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en de berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het OM in strafzaken'.

3 Dat het departement van Justitie zwaar tilt aan dit

'machtsbegrip' is onlangs weer gebleken bij de indiening van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (TK 1996-1997, 25403) waarin het verkennend onderzoek onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is gebracht (titel Vc).

4 Dit is veelal een crimineel die getuigt inzake andere criminelen en daarvoor beloond wordt en dat niet alleen met de naam van 'kroongetuige'.

drag niet verantwoord zou moeten worden op de begroting van het politiekorps — zie artikel 31 Politiewet 1993 — kan in het duister gehuld blijven. Wel is duidelijk dat de korpsbeheerder ‘het bevoegd gezag’ jegens politieambtenaren is — zie onder andere het Besluit algemene rechtspositie politie —, maar dat zegt niets over de zeggenschap met betrekking tot het werk van de politie. Het feit dat tot op heden — voor zover bekend — geen uitvoering is gegeven aan de in artikel 36 Politiewet vastgelegde regel dat in het (door de korpsbeheerder in ontwerp op te stellen) beleidsplan moet worden aangegeven welke beheersbevoegdheden worden *overgedragen* aan de burgemeesters, toont aan dat de korpsbeheerder een belangrijke inbreng heeft inzake het gezag over de politie. Duidelijk is slechts dat ingevolge het na veel discussie uiteindelijk ingevoerde lid 2 van artikel 36 iedere burgemeester zeggenschap heeft over de inzet van personeel, materieel en middelen van het territoriale onderdeel, doch duidelijk is ook dat dit dient te geschieden binnen de contouren van onder andere het beleidsplan en de organisatie. Daarmee ligt bijvoorbeeld vast of er een politiepost in een gemeente is en hoeveel ambtenaren in die gemeente ‘normaliter werkzaam zijn’. Dit maakt ‘de ruimte’ voor een burgemeester dus gering.

Trouwens ook de beheerder is aan handen en voeten gebonden. Een groot aantal op *rijksniveau* vastgestelde rechtspositionele en dienstvoorschriften bepalen wat de positie van de diverse politieambtenaren is en binnen welke marges zij mogen handelen. Ook benoemingen en ontslagen van sommige politieambtenaren — onder anderen de korpschef — geschieden op rijksniveau, te weten bij koninklijk besluit. Er is een hele papierwinkel in de politiewereld aanwezig en het werk wordt door veel papieren rompslomp bepaald.

## 5 Rijkszeggenschap

Zoals zojuist al bleek, wordt zeggenschap niet alleen door gezagsdragers en de beheerder uitge-

oefend over de politie. Een zeer groot aantal nationale instructies, richtlijnen, voorschriften enz. bepaalt wat door politieambtenaren al dan niet gedaan moet of mag worden. Deze papieren massa heeft niet alleen betrekking op de rechtspositie, de uitrusting, het wapengebruik, maar ook op het optreden zelf, zoals geregeld in een ambtsinstructie, waardoor in een niet geringe betekenis het nationale beheer van zich doet spreken. Ook is er een heel handboek richtlijnen inzake het opsporingsbeleid<sup>5</sup> waarmee de dienstdoende functionarissen rekening moeten houden. Hieruit blijkt de justitiële lijn zich te doen gelden. Zo is bijvoorbeeld het optreden ter naleving van de Opiumwet (soft- en harddrugs) gereguleerd, waarmee de eigenlijk gezegde gezagsdragers ‘buiten spel’ staan. Wie bekend is met alles wat zich aan opsporingsrichtlijnen en richtlijnen inzake transactie, processen-verbaal, inlichtingen enz. ontwikkeld heeft beseft hoezeer de politiefunctionarissen door *nationale* regelingen van generale aard gereguleerd worden met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en dus inzake het gehele politiehandelen. Bij de genoemde richtlijnen inzake de opsporing en vervolging op grond van strafbare feiten als geregeld in de Opiumwet hebben de P-G’s moeten inbinden en zich in toenemende mate geschikt naar gemeentelijke wensen en eisen. De weg waarlangs dit proces zich voltrokken heeft en het uiteindelijke resultaat hiervan laten zien dat van de burgemeester als gezagsdrager eerst enige kracht uitgaat als er zeer zware en langdurige druk door gemeentelijke instanties wordt uitgeoefend.<sup>6</sup>

## 6 Het driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg is na heel lange tijd in de Politiewet gekomen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat overleg gevoerd wordt, doch het heeft de onduidelijke verhoudingen niet opgelost. Het zwarte pietenspel blijft. Bovendien handelen P-G’s buiten dat overleg om. Komen er problemen dan

5 Het college van procureurs-generaal bij de gerechtshoven bezit geen rechtstreekse zeggenschap over de politie noch in de Politiewet 1993 noch in het kader van het Wetboek van Strafvordering. Voor de P-G is er wel een rol in het kader van de geschillenregeling waarvan de Politiewet 1993 ook ijverig gebruik heeft gemaakt, hiermee op zichzelf al een teken van onvoldragenheid demonstrender. Hoewel die P-G’s geen gezagsdragers over de politie zijn, spelen zij via de genoemde richtlijnen een

zeer grote rol in het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde door de politie. Een deugdelijke wettelijke grondslag voor deze collectieve P-G’s-bevoegdheid ontbreekt. Noch art. 167 Sv noch art. 5 en 5a RO bieden daarvoor een basis. Toch kun je er heel wat planken mee vullen.

6 Verwezen zij naar HR 13 januari 1998, *Gst.* 1998, 7072, 4 m.nt. dzz.

wordt ieder geacht ingevolge zijn eigen bevoegdheid te handelen. Doch, als gezegd, die bevoegdheden zijn niet duidelijk geregeld. Het overleg draagt aldus bij aan ‘verstoppertje’ naar buiten. Als er iets mis gaat dan komt ook nogal eens als argument naar voren het feit dat in het driehoeks-overleg die zaak aan de orde is geweest, alsof daarmee de nodige duidelijkheid verschaft zou zijn.

## **7 Slot**

De Politiewet 1993 is het product van een machtsstrijd welke tussen twee departementen — Justitie en Binnenlandse Zaken — gevoerd is en grotendeels (op papier) door Justitie gewonnen is, zij het dat vaagheid, lacunes, onduidelijkheden, geschillenregelingen en gordiaanse knopen in overvloed aanwezig zijn. Het is een typisch machtsproduct van intra-gouvernementele aard

zonder dat er een maatschappelijke discussie aan ten grondslag heeft gelegen. Het berust op wantrouwen, achterdocht en juridische geniepigheden, waarbij degenen die gevraagd hebben naar helderheid te horen kregen dat men vertrouwde op het gezonde verstand en de goede wil van hen die in de praktijk aangewezen waren het met elkaar te vinden.<sup>7</sup> De gebeurtenissen sinds het bestaan van de Politiewet 1993 — op 1 april 1994 in werking getreden — hebben aangetoond dat het *ondanks* de Politiewet 1993 vaak goed ging en dat, als het niet goed ging, het gebrek aan kwaliteit van de Politiewet 1993 bloot gelegd werd. De evaluatie over de Politiewet 1993 spreekt duidelijke taal in dit opzicht. Dat hard geschreeuwd wordt over noodzakelijke wetswijziging is begrijpelijk en terecht, maar de hakken van de departementen staan al in het zand en de messen worden geslepen. Geen burger die daar nog vertrouwen in heeft.