

Over de legitimiteit van het hedendaagse politie-optreden*

P. van Reenen en P. C. Verton**

Inleiding

De politie is tot nu toe nagenoeg ontsnapt aan de aandacht van de sociale wetenschappen in Nederland. Hier en daar vindt men een beschouwing, doch van literatuur van enige omvang is geen sprake. Dat is jammer. Aan de hantering van het monopolie van legitiem fysiek geweld en meer in het algemeen aan de officiële normhandhaving moet bij de bestudering van een sociale orde immers een aanzienlijk belang worden toegekend. Zo is in Elias' verhandeling over het ontstaan van staten het geweldsmonopolie een centrale machtsbasis (1). Meer recentelijk kent Smelser aan de werking van sociale controle — waarin de politie een belangrijke plaats inneemt — bij het ontstaan van collectief gedrag een belangrijke plaats toe (2).

In dit artikel besteden wij aandacht aan een van de belangrijkste problemen waarmee de politie zich de laatste jaren geconfronteerd heeft gezien: de aanvaarding van haar optreden in een aan snelle veranderingen onderhevige samenleving. We willen proberen dit legitimiteitsprobleem kort te analyseren en vervolgens beschrijven hoe de politie zich aanpast. Naar onze mening bestaat deze aanpassing voornamelijk daarin, dat de politie

* Wij danken P. J. A. ter Hoeven, C. Fijnaut en F. Perrick voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

** P. van Reenen, geboren 1943, doctoraal sociologie 1971 in Rotterdam, politie-inspecteur van 1964-1971, wetenschappelijk medewerker aan het Studiecentrum voor hogere politieambtenaren; P. C. Verton, geboren 1942, doctoraal sociologie 1968 in Rotterdam, politie-inspecteur van 1963-1969. Van 1969-1973 bezig met wetenschappelijk onderzoek naar politieke samenwerking in de Nederlandse Antillen; sinds 1 jan. jl. socioloog in dienst van International Land Development Consultants (ILACO B.V.).

zich een zelfstandige machtsbasis verschaft (3). Zij doet dit door het creëren van een eigen achterban.

Wij hebben ons in onze beschouwing vrij rigoureuze beperkingen opgelegd. In de eerste plaats blijft beschrijving van de politieke aanpassing beperkt tot die in de relatie tussen de politie en het publiek. De relatie tussen de politie en 'het bevoegde gezag' blijft buiten beschouwing. In de tweede plaats blijft onze beschouwing algemeen. Wij spreken over 'de politie' en differentiëren alleen naar zelfstandige eenheden of specialismen — zoals de surveillancedienst en de recherche — wanneer daar vanuit het oogpunt van aanvaardingsproblematiek reden toe is. Wij spreken over 'de bevolking' of 'het publiek' als het geheel van machtssubjecten van de politie en tenslotte spreken wij al even generaliserend over 'de politieke overheid' om die instanties aan te duiden die algemeen bindende beslissingen nemen (4).

Men kan zich afvragen of het niet juist was geweest de problemen van de politie te behandelen als onderdeel van die van het gehele uitvoerende bestuur, waarvan immers de politie deel uitmaakt. De politie staat echter min of meer apart. Met name door haar onderscheidend specialisme — de legitieme geweldstoepassing en de hantering van negatieve sancties — met name ook door haar herkenbaarheid en haar optreden buiten de bureau-situatie. De zichtbaarheid van de activiteiten en het in de sociale werkelijkheid opereren identificeert de politie en maakt haar problemen en aanpassingsmogelijkheden tot andere dan die van het overige bestuur.

Het feitenmateriaal dat de achtergrond vormt van onze beschouwing bestaat uit eigen ervaringen in de politiedienst (respectievelijk 7 en 6 jaar) en uit een aantal gesprekken waarin wij onze visie toetsten aan die van politiemensen.

Legitimiteitscrisis

De relatie tussen politie en publiek kan worden omschreven als een machtsrelatie met het publiek in de subjectrol. Deze relatie kan in mindere of meerdere mate normatief ondersteund zijn en zo tot gezagsrelatie worden. Voor deze legitimering is de politie afhankelijk van de politieke overheid. Wanneer de macht van de politie een afgeleide macht is, dan kan ook de legitimering formeel gezien niet anders dan afgeleid zijn.

De politieke overheid verwerft zich, althans in de Nederlandse situatie, legitimiteit door de erkenning van haar machtspretentie door de categorie die wij eerder als publiek aanduiden. Een deel van het aldus geoogste ver-

trouwen wordt toebedeeld aan de politie. De cirkel van de formele legiti-mering is rond; de verhouding tussen politie en publiek wordt via de politie overheid tot gezagsrelatie.

De zo ontstane afhankelijkheid klinkt op vele manieren door. Het 'in naam der wet' is een rechtstreekse verwijzing naar de politieke wilsuiting. Daarnaast wordt in vele wettelijke bepalingen de ondergeschiktheid van de politie duidelijk gemaakt (5).

De positie van de politieke overheid, het zij ten overvloed gezegd, is hier van doorslaggevend belang. Niet alleen verdeelt zij haar 'voorraad' legitimiteit, doch zij beïnvloedt door haar beleid mede hoeveel vertrouwen machtssubjecten bereid zijn haar te schenken.

Aan het vanzelfsprekende en algemene geloof in de rechtmatigheid van politiek handelen is in de loop van de jaren '60 een eind gekomen. Het mandaat wordt aarzelend en onder voorbehoud gegeven. Jolles spreekt in een recent artikel over representatie en democratie van 'flakkerende legitimiteit' (6). Anderen hebben het over een regelrechte crisis. Wij willen van deze legitimiteitsterugval uitgaan. Deze legitimiteitsterugval hangt nauw samen met de voortgaande structurele en culturele veranderingen in de maatschappij. Veranderingen die de spanningen binnen de samenleving sterk doen toenemen. Er is immers geen sprake van een uniforme en algemene ontwikkeling, doch van vele tendensen en tegenbewegingen, verschillend zowel in richting als in omvang. De flexibiliteit van het gehele sociale systeem wordt op de proef gesteld. Conflicten zijn niet te vermijden.

Voor de politie hebben legitimiteitsterugval en sociale veranderingen tweërlei gevolg; afnemende aanvaarding van haar optreden door publieksgroepen en een toenemende werkbelasting.

Het afnemende vertrouwen in de politieke overheid leidt tot verminderde aanvaarding van het politieoptreden. De geringe legitimiteit van de politieke overheid doet zich gevoelen daar waar politieke beslissingen in actie worden omgezet. In toenemende mate moet de politie haar machtspretentie waar maken. De toepassing van geweld en ook die van andere negatieve sancties neemt toe, gevolgd door een verdere afname van het gezag van de politie. De politie dreigt wanneer deze tendens zich voortzet in een geïsoleerde positie te geraken als 'negatieve-sanctie-specialist' van de overheid. In de Verenigde Staten, waar in sommige gebieden de hier aangegeven ontwikkeling reeds ver is voortschreden, neigt men ertoe de politie als een gedepriveerde minderheidsgroep te zien.

Naast het feit, dat de politie aanvaardingsproblemen krijgt, doet zich een tweede probleem voor. De hoeveelheid werk neemt sterk toe. Afne-

mende legitimiteit van de politieke overheid heeft tevens tot gevolg dat de bereidheid om mee te werken aan de uitvoering van wettelijke voorschriften van de zijde van de bevolking afneemt. Het aantal wetsovertredingen neemt toe. Bovendien laten de al aangestipte sociale veranderingen de politie niet ongemoeid. De daaruit voortkomende problemen en conflicten liggen voor een deel op haar terrein, of omdat zij wetsovertredingen opleveren of omdat de bemiddeling van de politie wordt ingeroepen.

De politie zit in een onbehaaglijke positie. Haar werk neemt snel in omvang toe en de weerstand tegen haar optreden wordt groter. Het politiewerk wordt langzamerhand ook in Nederland als gevaarlijk gepercipieerd (7). In het verschiet ligt het verwijt van incompetentie. In het verschiet ligt ook een isolering van de politie. En tenslotte is afnemende sociale waardering voor de politieman het voor de hand liggend gevolg van zowel veronderstelde incompetentie als de steeds gewelddadiger wetshandhaving. Statusverlies is onvermijdelijk.

Tot zover onze schets van de problemen waarvoor de politie zich geplaatst ziet.

In het volgende belichten we de wijze waarop de politie daaraan het hoofd biedt.

Prestatie en contraprestatie

De ondergeschiktheid van de politie aan de politieke overheid en hoger uitvoerend bestuur is niet absoluut. In de taakuitvoering is haar een zekere vrijheid gegeven vanuit het besef, dat algemene wettelijke regelingen niet altijd zijn toegesneden op concrete situaties. Deze vrijheid geeft de mogelijkheid van aanpassing aan wijzigende omstandigheden (8).

Er is een zekere flexibiliteit aanwezig. Deze mogelijkheden zijn echter toegekend binnen het raam van de bestaande hiërarchische verhoudingen. De machtsverhouding tussen politie en de politieke en bestuurlijke overheid worden er niet door aangetast. De beslissingsvrijheid op het uitvoerende niveau kan naar believen worden beperkt en vervangen door imperatieve voorschriften. Zo kan, om een eenvoudig voorbeeld te noemen, de vrijheid van een agent die een verkeersovertreding constateert en afhankelijk van de situatie kiest uit a. niets doen, b. een waarschuwing geven, c. een betaalde waarschuwing aanbieden en d. proces-verbaal opmaken beperkt worden door het van hogerhand afkondigen van speciale verkeerscontroles waarbij uitsluitend verbaliserend wordt opgetreden. Een ander

voorbeeld wordt gevormd door het politieoptreden bij de gijzeling van een boerengezin in Deil op 29 en 30 januari 1973 door twee bankovervallers. Bij die gelegenheid had de procureur-generaal alle bevoegdheden aan zich getrokken en was de politie min of meer tot instrument geworden.

De aanpassing van de politie als reactie op ontoereikende legitimering van haar optreden door de politieke overheid is van een andere orde, dan de hiervoor aangeduide discretionaire bevoegdheid. Zij bestaat daarin, dat de politie zich zelfstandig aanvaarding verwerft vanuit het publiek, als aanvulling op de haar van boven toebedeelde legitimiteit (9). 'When the police lack broad acceptance of their authority, they must find a way to legitimate their authority' (10). Wij zullen deze uitspraak toelichten.

Er zijn in de relatie tussen politie en publiek twee officiële machtsbases te onderscheiden waarop politieke activiteiten zijn terug te voeren. Deze machtsbases zijn oneigenlijk; de politieke overheid heeft ze gedelegeerd. De eerste is de hiervoor reeds genoemde door de politieke overheid toebedeelde legitimiteit. De politie verwijst naar haar opdracht van de politieke overheid. Tegenover deze machtsbasis staat wat men zou kunnen noemen een invloedsbasis van het publiek. Via het legitimiteitsgeloof kan de machtsuitoefening van de politieke overheid worden beïnvloed. De tweede grondslag voor politieke machtsuitoefening wordt gevormd door haar mogelijkheid om fysieke dwang toe te passen; het haar gedelegeerde monopolie van het legitiem fysiek geweldsgebruik. De invloed die tegenover dit machtsmiddel staat van de zijde van de machtssubjecten is gering. Daarin onderscheidt zich deze machtsbasis van de eerstgenoemde. Ook wanneer het legitimiteitsgeloof wegvalt blijft de toepassing van fysiek geweld als machtsmiddel bestaan.

Deze twee machtsbases vullen elkaar aan. Waar machtsverhoudingen niet worden aanvaard, worden zij opgelegd. Aangezien het voornaamste probleem van de machthebber de verduurzaming van de relatie is, moet aan het legitimiteitsgeloof als machtsbasis een groter gewicht worden toegekend dan aan de toepassing van fysiek geweld. Immers, via legitimering kunnen machtsverhoudingen geïnstitutionaliseerd worden en zich ontwikkelen tot stabiele gezagsrelaties. Afnemende legitimiteit vormt dus een ernstige bedreiging voor de duurzaamheid van de gezagsrelaties, binnen welke de politie het handelen van het publiek zonder veel moeite reguleerde. De politie moet in toenemende mate terugvallen op haar tweede machtsbasis; het fysiek geweld. Geweldstoepassing heeft echter haar grenzen. Mankracht en geweldsfaciliteiten zijn beperkt. Belangrijker echter is het feit, dat onze politieke cultuur, gebaseerd op instemming en overreding van

machtssubjecten een dwangmatig doorgezette machtsrelatie politie-publiek niet toelaat.

De erkenning van de beperktheid van de machtsbasis die geweldspotentie heet is tegelijkertijd een erkenning van de onoplosbaarheid van de politieproblemen. Binnen het kader van de politie gegeven bevoegdheden zijn legitimiteitscrises niet op te vangen. De politie moet haar toevlucht nemen tot andere middelen om zich te handhaven. We onderscheiden deze middelen in a-legale en illegale. De aanpassing met a-legale middelen kenmerkt zich daardoor, dat de politie de haar opgelegde beperkingen gedeeltelijk opzij schuift zonder tot regelrechte wetsovertreding te geraken. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik van niet voorgeschreven middelen of het gebruik van bevoegdheden voor andere dan voorgeschreven doelen. Wij spreken van illegale aanpassing als de politie tot wetsovertreding overgaat om zich te handhaven. De recent in de openbaarheid gekomen corruptie bij de New Yorkse politie — de omkoping van politie-ambtenaren door goksyndicaten — is wel degelijk te zien als sociale beheersing zij het met illegale middelen. In ons verdere betoog blijft deze illegale aanpassing buiten beschouwing.

De a-legale politieke aanpassing sluit aan bij de heersende politieke cultuur. Zij is noodzakelijkerwijs gericht op het behoud van de aanvaarding van de macht van de politie door het publiek. Directe aanvaarding vanuit het publiek kan de politie een machtsbasis verschaffen die niet op de politieke overheid is terug te voeren. De politie maakt zich daardoor onafhankelijker van de politieke overheid. Onzes inziens bestaat de situatie, waarin de aanvaarding van de politie niet de directe afspiegeling is van de aanvaarding van de politieke overheid, in Nederland al enige tijd. Deze mening kan niet worden ondersteund door recente onderzoeksgegevens; ze ontbreken. Wel zijn enige cijfers beschikbaar uit 1966 en 1967. Gezien de ouderdom van deze cijfers worden zij slechts als illustratie opgevoerd (11).

1. Vertrouwen in de politie (de politie doet haar werk uitstekend)

zeer eens/eens	82,7%
oneens/zeer oneens	14,3%
weet niet/geen antwoord	3 %
(n = 2155)	

2. Waardering taakvervulling overheidsorganen

tamelijk/heel sterk	}	59,8%
gemiddeld		
nogal gering	}	40,2%
zeer gering		

(n = 2155)

Het is niet alleen de ouderdom van de gegevens die tot voorzichtigheid noopt, ook de aanduiding 'overheidsorganen' roept enige twijfels op. Voor ons doel zouden deze organen identiek moeten zijn aan wat wij met politieke overheid bedoelen. Hoekema, die deze cijfers aanhaalt in zijn boek 'Vertrouwen in Justitie' gaat wel in die richting (12). Wij blijven van twijfel vervuld. Hoe het ook zij, het verschil in waardering tussen de politie en de 'overheidsorganen' is zeer opvallend en een duidelijke indicatie van de kennelijk van de rest van de overheid te onderscheiden vertrouwenspositie die zij bezit. Een vertrouwenspositie die gunstig afsteekt bij die van de rest van de overheid.

De poging zich te handhaven kan leiden tot autonomiestreven van de politie. In dat geval wordt het behoud van aanvaarding een nieuwe doelstelling voor de politie, die naast of eventueel in de plaats van de oorspronkelijke doelstelling komt. Aanvaarding, voorheen slechts een middel tot een door de wet gesteld doel, wordt zo tot doel op zich. Een dergelijke verschuiving klinkt ook door in de woorden van Banton, die naar aanleiding van een onderzoek in een stad in Schotland opmerkt: 'to explain what the policeman actually does, it is necessary to see his actions as being governed much more by popular morality than by the letter of the law. Most often morality and the law concede, but when they don't it is usually morality that wins' (13).

Hoe slaagt de politie erin zich een eigen aanvaarding te verwerven. Zij doet dit door transacties met het publiek die te omschrijven zijn als ruilhandelingen. In de ruilverhouding politie – publiek heeft de politie een aantal schaarse waarden aan te bieden die tegemoet komen aan fundamentele voorwaarden voor samenleven. Zij kan — zij het zeer betrekkelijk — veiligheid bieden en verder ordening, bescherming van lijf en goed, hulp en eventueel een voorkeursbehandeling. De andere partij, het publiek, heeft als ruilobject de erkenning van de machtspretenties van de politie. Daarnaast ook het verlenen van sociale status aan de politie en eventueel, doch niet noodzakelijk, wetsconform gedrag.

De 'overmacht' van de politie in zo'n ruilverhouding is gering. Zij wordt bijna geëvenaard door de invloed van het publiek. De aanvankelijk geringe macht die de politie aan deze relatie overhoudt kan worden vergroot via institutionaliseringsprocessen. De politie poogt een nieuwe vertrouwensrelatie aan te gaan met het publiek. Zo is een van de doelstellingen van een zich nu voltrekkende reorganisatie van de surveillancedienst van de Amsterdamse politie waarbij men teruggaat naar de aan vaste wijken gebonden voetagent, het vergroten van het vertrouwen in de politie. De grondslag voor het vertrouwen in de politie wordt nu meer geleverd door het geloof in haar deskundigheid: en niet meer zoals bij de klassieke voetagent het geval was alleen door het geloof in de rechtmatigheid van het optreden van een representant van de overheid: een functionele legitimering (14).

Behalve door de uitwisseling van invloed en macht kan de politie zich vertrouwen verwerven via de hulpverlening; een deel van haar taak — door velen als oneigenlijk beschouwd — waarin de enige basis voor het optreden ligt in de deskundigheid van de politie. Reiss en Bordua relateren deze hulpverlening aan de machtsuitoefening van de politie. Zij zeggen in dit verband, dat de politie een variabel gebruik maakt van de vele 'private dispute settling techniques' óók in haar normale taak. Op die manier kan de politie variaties aanbrengen in de mate waarin het formele wettelijk norm-systeem wordt opgelegd aan verschillende groepen uit de bevolking (15). Met andere woorden, de politie hanteert hulpverleningstechnieken als alternatieve vorm van sociale beheersing ook in die gevallen waarin formele machtsuitoefening (gebruik van bevoegdheden en geweld) was toegestaan.

De voornaamste gedachte die in deze paragraaf is neergelegd is, dat de politie via transacties met groepen uit de bevolking tracht zich een zelfstandige machtsbasis te verschaffen. Deze transacties dienen om de formele legitimering van het politie-optreden aan te vullen; gegeven de beperkingen van het geweldsgebruik. Duidelijk is, dat ruil en de in het verlengde daarvan liggende functionele legitimering niet de uitsluitende grondslag van het politieoptreden vormen. In veel gevallen kan een keus worden gedaan uit verschillende machtsmiddelen afhankelijk van de situaties en de publieksgroepen waarin de politie opereert.

Achterban en referentiegroep

'Some (police) officers take it upon themselves to enforce segregations or the negro's subordinate status. Brutality of this kind occurs most often in

those places where racial segregation has the force of tradition behind it' (16). Dit citaat illustreert ons verder betoog op twee manieren. In de eerste plaats wordt duidelijk, dat wij tot nu toe sprekend over het publiek te generaliserend te werk zijn gegaan. Binnen deze categorie zijn groeperingen te onderscheiden met verschillende en vaak concurrerende opvattingen en doelstellingen. Soms gaat het daarbij om de klassieke tweedeling heersers en overheersten zoals in het citaat, in andere gevallen om een veelheid van groepen van verschillende omvang en macht. Het tweede punt waar dit citaat ons brengt is het feit, dat voor adequaat politie-optreden geen universele criteria bestaan. Concurrerende opvattingen en doelstellingen binnen het publiek werken ook door in de beoordeling van politiegedrag.

Deze opmerkingen geven enig reliëf aan de politieke aanpassing. Bij de transacties tussen politie en publiek heeft de politie de keus uit een aantal verschillende groeperingen. Soms is deze keuzemogelijkheid slechts in theorie aanwezig. Dit is het geval wanneer er sprake is van een duidelijke heersende groep waaraan de politie zich refereert, zoals in een koloniale situatie. In een pluralistische samenleving, is daarentegen wel sprake van een keuzemogelijkheid.

Wij stuiten hier op het probleem van de achterban, hier gedefinieerd als die groepering of sociale categorie die bereid is de politieke machtsuitoefening vrijwillig te aanvaarden. Deze achterban is voor een deel die van de politieke overheid, voor een deel de door de politie zelf te verwerven aanhang. In het eerste geval is er sprake van een rationele legitimiteit. Dit deel van de achterban aanvaardt het optreden van de overheid in zijn algemeenheid en daarmee dat van de politie. In het tweede geval hebben we te maken met een specifieke achterban die niet per se het totale overheidsoptreden accepteert, doch via functionele legitimering alleen het politieoptreden aanvaardt.

Deze eigen aanhang die we nu nader zullen bezien werft en behoudt de politie voornamelijk door middel van de in de vorige paragraaf genoemde ruilprocessen. In de meeste gevallen neemt de politie het initiatief tot de transactie. De aansluiting bij de bevolking wordt meestal gevonden via de keuze van een referentiegroep. De politie stemt haar acties af op de opvattingen van zo'n groep, in de verwachting haar aanvaarding te verkrijgen of te houden. De referentiegroep verhoudt zich tot de achterban als deel tot het geheel. De referentiegroep vormt een hanteerbare en herkenbare eenheid in tegenstelling tot de meer amorfe achterban. Behalve via referentiegroepen kan de politie ook meer direct op de totale achterban inspelen. Zij kiest in dat geval niet een referentiegroep doch alleen een niet-referentie-

groep en laat de vraag wie als referentiegroep zou moeten gelden onbeantwoord. Wij bespreken hierna beide strategieën.

Bij de keuze van een referentiegroep is de omvang het bepalend criterium. De politie kan rechtstreeks op deze omvang inspelen en de grootste groep kiezen, zij kan dit ook doen via een omweg. Wij denken hierbij aan het inspelen op een kleine referentiegroep die op grond van haar kwaliteit is geselecteerd.

De leden van dergelijke referentiegroepen bezetten strategische posities binnen de samenleving of/en de groep treedt op als referentiegroep voor ook andere groepen. Het belang van dergelijke groepen ligt dus in het uitstralingseffect dat haar optreden heeft. De keuze van referentiegroepen op basis van kwaliteit blijft vrijwel altijd onopgemerkt zolang de opvattingen en belangen van dergelijke groepen verwerkt zijn in de bestaande wettelijke regelingen. De keuze van dergelijke referentiegroepen is dan in feite identiek aan het handhaven van de bestaande orde.

Wanneer het gaat om de omvang van de referentiegroep als voornaamste criterium voor de keuze, wordt de omweg via de eerste strategie vermeden. In een politiek systeem waar de omvang van de achterban meer speelt dan de kwaliteit daarvan, ligt deze tweede keuze meer voor de hand naarmate de toebedeelde legitimiteit afneemt.

Naast de directe keuze van een referentiegroep kan ook meer in het algemeen op een achterban worden ingespeeld. De politie wijst dan haar 'tegenstander' aan en niet haar referentiegroep. Het probleem van de keuze van een referentiegroep wordt zo vermeden. Deze strategie is bijzonder effectief ten opzichte van marginale groeperingen. Deze groepen gaan dan als 'outgroup' fungeren van de 'ingroup' politie-publiek. De politie kan zich direct identificeren met een zeer grote achterban. Op deze manier kan verklaard worden waarom de recherche doorgaans zo weinig problemen heeft met de aanvaarding van haar optreden: politie en publiek hebben zich verenigd tegenover de (marginale) 'misdadiger'.

Een verschijnsel dat men hierbij ziet optreden is het 'marginaliseren' van groepen. De politie, of ook anderen, beladen een groepering met negatieve kenmerken en praten zo een groep of een sociale categorie naar een marginale positie toe. In Van Braam's nota in het 'Rapport Enschede' zijn enkele voorbeelden van een dergelijk taalgebruik verzameld. Van Braam noemt aanduidingen als 'rapalje', 'vieze langharige jongetjes' en gesuggereerde relaties tussen provo's en links extremistische groepen categoriserende simplificaties (17). Wanneer de functie van dergelijke opmerkingen is een 'vijand' te creëren geven wij de voorkeur aan de term marginaliseren. Treffend

was in dit verband ook de beschuldiging van de Rotterdamse burgemeester Thomassen aan het adres van de leiding van de Rotterdamse havenstaking van 1970. Die leiding zou zijn samengesteld uit in Albanië opgeleide Maoïsten (18).

Het direct inspelen op een achterban lost nog een probleem op dat verband houdt met de keuze van referentiegroepen als ruilpartner. In een zo verscheiden en gedifferentieerde samenleving als de onze wordt een referentiegroep die aan de voorwaarden van de politie voldoet niet gevonden. Iedere duurzame relatie met een aanwijsbare groep leidt onherroepelijk tot een verkleining van de achterban. We hebben gezien dat het direct inspelen op een achterban deze problemen van de keus van een referentiegroep voorkomt. Er zijn nog twee oplossingen. De eerste is de ad hoc referentiegroep. De politie kiest per situatie of per set situaties zonder dat er van een vaste relatie sprake is. De tweede oplossing bestaat uit het creëren van een fictieve referentiegroep in de vorm van een quasi statistische categorie. Deze categorie omvat de gepercipieerde opvattingen van een zo groot mogelijk deel van de bevolking. In deze categorie zijn de goedwillende burgers en de 'law abiding citizens' terug te vinden. Ook deze oplossing benadert het direct inspelen op een achterban.

Een probleem is voorts de verborgenheid van het keuzegedrag van de politie. In verreweg de meeste gevallen worden de transactie en de gekozen partner of partners niet kenbaar gemaakt. Sterker nog in sommige gevallen vindt aanpassing plaats zonder dat de politiemann zich realiseert dat er van een keuze sprake is. Aan de andere kant zijn er ook leidende politiefunctionarissen die in een reëlsituatie zeer expliciet als voornaamste doel opgeven het 'rustig houden van de buurt' en daarmee openlijk een keuze doen. Kortom, het keuzegedrag kan zich zowel bewust als onbewust voltrekken.

De definiëring van de situatie

Waar de toedeling van legitimiteit aan de politie stagneert, kan van een eenduidig en doorzichtig politie-optreden geen sprake meer zijn. Gezag is geen vast gegeven meer bij het politie-optreden, doch een schaarse waarde die de politie gedeeltelijk op eigen kracht moet zien te winnen of te behouden. Elk van de transacties waarmee deze zelfhandhaving van de politie gepaard gaat, betekent tegelijkertijd een compromis. Bij voortdurend moet iets soms veel worden afgedaan aan het principe 'gelijkheid van allen voor

de wet'. Het aanzien des persoons keert terug. Het is onmogelijk om een norm te destilleren uit het gedrag van de politie dat in de plaats komt van de onpersoonlijke en onpartijdige wetshandhaving. Het ene geval is niet meer per se een precedent voor het volgende; het politie-optreden wordt meer situatiegebonden.

Aan ieder optreden van de politie om het even of het om groepsactiviteiten gaat of om individueel optreden, gaat een besluitvormingsproces vooraf. Een onderdeel van dit proces vormt de definiëring van een situatie, een poging om een deel van de sociale werkelijkheid te vertalen en herkenbaar te maken. Dit is niet nieuw. Altijd al moest de politieman menselijke gedragingen persen in het kader van de wet, uiteenrafelen in de Elementen van Het Strafbare Feit en zich afvragen welke zijn bijbehorende bevoegdheden waren. Aan de definitie wordt nu een element toegevoegd. Zij gaat nu mede omvatten de poging om vast te stellen welke machtsbases in die situatie voorhanden zijn. Ook hier vormen de totale afwijzing van de politie-actie of de generale aanvaarding van haar gezag geen probleem. De hierbij passende machtsbases en dito middelen beschreven wij. Het is de voorwaardelijke aanvaarding van het politie-optreden, de eventuele transactie die ons opnieuw brengt op het probleem van de keuze van een referentiegroep of niet-referentiegroep.

Voor het zoeken naar machtsbases of specifiek voor het zoeken naar referentiegroepen is het identificeren van opvattingen en doelstellingen die bij verschillende groepen leven van essentieel belang. De kennis daarvan geeft een beeld van de deskundigheidscriteria die deze groeperingen hanteren en ook tot op zekere hoogte van de compromissen waartoe zij bereid zijn. Er zijn groepen waarvan de 'vraagprijs' zo hoog is, dat een transactie onaantrekkelijk is voor de politie.

Een voorbeeld van een te hoge vraagprijs levert de nacht voorafgaande aan de T.T.-races te Assen van dit jaar op. De T.T.-nacht is vanaf 1967 de nacht van de rellen geweest. Dit jaar was het verenigd streven van politie en feestcomité om deze rellen te voorkomen. Het aanbod was tweeledig: a. een groot aantal evenementen gedurende gehele nacht (o.a. een naaktshow en kartingraces) en b. een uitgebreide politieursurveillance met niet-te-beledigen voetpatrouilles. De betrokken politiemensen waren vastbesloten af te zien van geweld. De vraag aan de groepen belangstellenden en feestvierders was duidelijk: afzien van vernielingen en geweld tegen de politie. Deze herdefiniëring van de situatie had succes. De groepen aanwezigen namen de nieuwe formule over. Op een groep na die vanaf drie uur tot vijf uur 's nachts probeerde de politie over te halen tot geweldsgebruik. Om om-

streeks vijf uur lukte dit toen na voortdurende provocatie ten slotte een politieman in zijn gezicht werd geslagen. Op dat moment was de vraagprijs van deze hardnekkige groep te hoog geworden voor de politie, die er met de gummistok op sloeg.

De bekendheid met verschillende opvattingen en doelstellingen krijgt pas zin wanneer deze kunnen worden toegeschreven aan min of meer herkenbare groepen. Structurering van de situatie is noodzakelijk. Het is daarbij in de eerste plaats van belang vast te stellen wat tot die situatie behoort en wat niet. Deze begrenzing is er een in sociologische zin. Het gaat erom welke personen of groepen tot de situatie gerekend moeten worden en welke niet. De definitie van de grenzen van een situatie bepaalt mede de structuur daarvan; een aantal groeperingen wordt buiten beschouwing gelaten. Zo wordt soms als situatie een straat of een buurt, in andere gevallen een categorie als de vakbeweging of de werkgevers afgebakend.

Niet altijd is de politie in staat zelf de grenzen van de situatie te bepalen. De aanwezigheid van bijvoorbeeld de pers dwingt de politie tot een zeer ruime begrenzing van de situatie. Zo ook de aanwezigheid van representanten van omvangrijke organisaties.

Binnen de aldus getrokken grenslijn is veelal een verdere structuur aan te brengen. Zo kan men denken aan een verdeling naar betrokkenheid, bijvoorbeeld: deelnemers, toeschouwers, belanghebbenden en geïnteresseerden. Een verdere onderverdeling zou kunnen bestaan uit het identificeren van groepen binnen deze categorieën en eventueel over categorieën heen. Deze situatie is in kaart te brengen als een stelsel van in segmenten verdeelde concentrische cirkels.

Natuurlijk is niet iedere situatie nieuw voor de politieman. Hij heeft ervaring evenals zijn collega's. Er is een groot aantal standaarddefinities van situaties en een groot aantal standaardoplossingen voor problemen die hun bruikbaarheid in de praktijk hebben bewezen. Het is deze uit gedeelde ervaringen voortgekomen 'beroepscultuur' die een routinematige afhandeling van zaken mogelijk maakt. Deze beroepscultuur omvat mede de gepercipieerde opvattingen van een aantal groeperingen en de mate waarin deze tot medewerking aan de politie bereid zijn. Deze cultuur, die een 'labeling' van situaties mogelijk maakt, geeft een zekere regelmaat terug aan het politietoedreden. Hierin ligt de analogie met de wetgeving. Het verschil is echter dat de beroepscultuur wordt opgebouwd vanuit de praktijk terwijl de wet van bovenaf wordt opgelegd. In de voeding vanuit de realiteit ligt tevens de flexibiliteit van de beroepscultuur. Definities van situaties kunnen wijzigen.

Dit leerproces wordt van meer belang naarmate zich meer nieuwe situaties voordoen of opvattingen en doelstellingen wijzigen. Herdefiniëring blijft bovendien niet beperkt tot herdefiniëring per situatie; ook in de loop van één gebeurtenis kan het proces plaatsvinden. Ook meer afstandelijk is een leerproces te onderkennen. De opleiding en vorming van politie-ambtenaren is niet meer uitsluitend gericht op het bijbrengen van een legale beschouwingswijze. In toenemende mate wordt geprobeerd de politiemann maatschappijgevoelig te maken, hem te brengen tot meer situatiegebonden probleemoplossingen.

Nieuwe situaties geven de grootste kans op foutieve definiëring en dito politie-actie. Zorgvuldige beoordeling is noodzakelijk wil geen verlies van achterban volgen. In feite is die zorgvuldigheid voortdurend noodzakelijk ook als het om routinezaken gaat. De functionele legitimiteit mag dan de politie enige ruimte geven voor machtsuitoefening, de deskundigheid van de politie blijft in principe voortdurend toegankelijk voor toetsing door referentiegroepen.

De functionele legitimiteit is de minst stabiele van de geïnstitutionaliseerde gezagstypen (19).

Samenvatting

De politie ziet zich geconfronteerd met de gevolgen van snelle maatschappelijke veranderingen. Spanning en conflictstof in de samenleving, krijgt zij, zichtbaar opererend in de sociale werkelijkheid en toeziende op de naleving van wettelijke voorschriften veelal als eerste te verwerken. Zij moet voor de op haar afkomende problemen een redelijke oplossing vinden wil zij kunnen blijven functioneren. Dat geldt in het bijzonder voor de legitimiteitsproblemen die de politieke overheid heeft en die resulteren in een verminderde aanvaarding van het politie-optreden. De politie poogt haar positie te handhaven door het creëren van een eigen achterban, zo een machtsbasis scheppend die haar onafhankelijker maakt van de politieke overheid. Zij doet dit door het kiezen van referentiegroepen of het direct inspelen op een achterban. Dergelijke keuzen worden per situatie gedaan omdat in een pluralistische samenleving een vaste coalitie met één referentiegroep onmogelijk is zonder verlies van achterban.

Er zijn geen tekenen die erop wijzen, dat de snelheid van verandering afneemt; eerder is het tegendeel het geval. Dat betekent, dat de problemen, ook die voor de politie voorlopig eerder toe dan af zullen nemen. Dat bete-

kent ook, dat het aanpassingsvermogen van de politie verder op de proef gesteld zal worden en dat de noodzaak zich van steun uit het publiek te verzekeren zal toenemen.

Noten

1. Elias, N., *Über den Prozess der Zivilisation*, 1939, deel II, blz. 142 e.v.
2. Smelser, N. J., *Theory of collective behaviour*, 1967, blz. 17, 262 e.v.
3. Voor de definiëring van het begrip macht en de daaraan verwante begrippen: J. A. A. van Doorn, *Organisatie en Maatschappij*, 1966, blz. 10 t/m 13.
4. Deze benoeming is vrij willekeurig. Van Braam noemt het bijvoorbeeld ook strategisch of normstellend bestuur. A. van Braam, *Sociologie van het staatsbestuur*, deel I, 1969, blz. 21 en 29.
5. Zie bijvoorbeeld artikel 28 *Politiewet* (4 juli 1957, Stbl. 244) waar in de taakomschrijving de ondergeschiktheid van de politie zowel aan hoger uitvoerend bestuur (bevoegd gezag) als aan de politieke wilsuiting (geldende rechtsregels) wordt genoemd.
6. Jolles, H. M., 'Representatie en democratie' in: *Mens en Maatschappij*, 47e jrg. no. 3/4, blz. 262.
7. Mud, A. K., 'Politieprobleem: onvoldoende rugdekking', in: *Socialisme en Democratie*, 27e jrg., april 1971, blz. 229-239; zie ook A. van Braam. 'Onzekerheid in het politie-ambt', in: Documentatieblad W.V.D., Min. v. Just., jrg. 1971, nr. 2, blz. 58-68.
8. In de buitenlandse literatuur, voornamelijk in de Amerikaanse, vindt men een aantal onderzoeken naar het gebruik van deze 'discretion' (zie bijvoorbeeld W. R. La Fave: *Arrest*, 1965, en W. R. La Fave: 'The police and non enforcement of the law', deel I en II in: *Wisconsin law review*, resp. vol. 1962, nr. 1, blz. 104-137 en vol. 1962, nr. 2, blz. 179-239). Het enige onderzoek dat daaromtrent tot nog toe in Nederland is gedaan, althans voor zover ons bekend, is van C. Fijnaut: *De selectiviteit van het justitiële politieoptreden*, 1971 (niet gepubliceerd).
9. N. Long wijst in een artikel in *Public Administration Review*, 1949, getiteld 'Power and Administration' op de noodzaak van het verzamelen van een eigen achterban, wanneer de machtstoedeling aan het uitvoerend bestuur ontoereikend is (geraadpleegd werd een vertaling van dit artikel in A. van Braam (red.), *Sociologie van het staatsbestuur*, deel I, 1969, blz. 63-68).
10. Reis jr., A. J., *The police and the public*, 1971, blz. 175.
11. Hoekema, A. J., *Vertrouwen in de justitie*, 1971, blz. 89.
12. Hoekema, A. J., *Ibid.*, blz. 93.
13. Banton, M., *The policeman in the community*, 1964, blz. 146.
14. Wij hanteren van de functionele gezagsdefinitie van Lammers: 'die vorm van gezagsuitoefening, welke berust op een legitimering van machtsuitoefening door instemming (van hen die aan die macht zijn onderworpen) met de doeleinden waarvoor en de middelen waarmee macht wordt uitgeoefend'. C. J. Lammers, *Medezeggenschap en overleg in het bedrijf*, Utrecht, 1965, blz. 184.
15. Reiss, A. J., and D. J. Bordua. 'Environment and Organization: a perspective on the police', blz. 31 in: D. J. Bordua (Ed.), *The Police*, 1967.

16. *Justice 1962*. Report of the U.S. Commission on Civil Rights 1961, book 5.
17. Van Braam heeft in zijn bijdrage aan het '*Rapport van de Commissie van onderzoek Amsterdam*', Den Haag, 1967, Bijlage 138, blz. 6, een aantal van deze uitspraken — die hij categoriserende simplificaties noemt — verzameld.
18. Televisie-interview in het actualiteitenprogramma 'Brandpunt' met burgemeester Thomasen van Rotterdam op 8 september 1970.
19. Er is nauw verband tussen de veronderstelling dat de basis van het politieoptreden verschuift van een rationele legitimiteit naar een functionele en de opvatting dat het politievak kenmerken van een professie of sub-professie vertoont. Zie o.a. J. H. Skolnick, *Justice without trial*, New York, 1966, blz. 231 e.v.