
De opkomst van een nieuwe politiek-politiële structuur

P. van Reenen

Het lijkt erop dat 1978 het jaar van de politie wordt. Twee congressen en een symposium hebben de politie als onderwerp, de Sociologische Gids wijdt een geheel nummer aan hetzelfde onderwerp en in de Tweede Kamer pleit een vertegenwoordiger van de grootste regeringspartij voor een versterking van de politie met vierduizend man. Daarnaast begint het rapport *Politie in verandering* langzamerhand openbaar te worden, waardoor voor het eerst in onze geschiedenis de discussie rondom de politie verschuift van de macht over naar de rol van de politie.¹

De grote belangstelling van bestuurders en wetenschapsmensen voor de politie en haar problemen is als verschijnsel noch nieuw noch toevallig. Er blijkt een samenhang te bestaan tussen de gepercipieerde dreiging die uitgaat van toegenomen sociale onrust en criminaliteit enerzijds en de aandacht voor politieke problematiek anderzijds.

Gurr, die deze samenhang voor een viertal steden over een periode van een eeuw onderzocht, formuleert het als volgt: 'The circumstances of police reform and expansion provide consistent and convincing evidence that these changes were intended to improve public order during years when influential social groups felt particularly threatened by rising strife and crime'.²

Het zou boeiend zijn om Gurr's conclusie te toetsen aan de Nederlandse situatie: al op het eerste gezicht zijn er, zo menen wij, sterke aanwijzingen die voor Gurr's stelling pleiten. Binnen het bestek van dit artikel zullen wij ons echter moeten beperken tot een enkel aspect van de interactie tussen bevolking, politieke overheid en politie.

Wij bepalen ons tot enkele veranderingen in de rol van de politie en daarmee samenhangende veranderingen in de rol van de politieke overheid, die samenhangen met de vele en uiteenlopende problemen waarmee de overheid geconfronteerd wordt. Tegenover de nog immer toenemende vraag naar overheidsbemoeiing, staat een stagnerend vermogen om een aantal problemen op te lossen. Daarbij is de bereidheid om zich te schikken naar de richtlijnen van de overheid bij een aantal groepen sterk afgenomen.³ Steeds opnieuw zeggen groepen en groepjes van de meest uiteenlopende grootte en samenstelling hun vertrouwen in de overheid op en gaan tot actie over.

De beheersing van de dynamiek van een dergelijke complexe en in beweging zijnde samenleving vraagt nieuwe vaardigheden en activiteiten van de overheid. De beheersingsstrategieën, na de tweede wereldoorlog binnen de overheid ontwikkeld en voornamelijk gebaseerd op overleg, overreding en positieve sanctionering, blijken tekort te schieten.⁴ Politieel toezicht, jarenlang een verwaarloosd instrument voor sociale beheersing, wint aan belang en belangstelling.

Maar er gebeurt meer. De politieke overheid — die instantie die bindende beslissingen neemt — raakt actief betrokken bij een deel van de politieke actie en de politie raakt betrokken bij de activiteiten van de politieke overheid. Er vinden veranderingsprocessen plaats bij politie én politieke overheid, die te omschrijven zijn als differentiatieprocessen. Ze houden in, dat de politieke overheid zich met dwang gaat bezighouden en de politie hetzelfde doet met problemen van machtsaanvaarding. Daardoor wordt de capaciteit van de overheid om de dynamiek van de samenleving te beheersen vergroot. Tegelijkertijd doemen voor de politie en politieke overheid nieuwe coördinatieproblemen op.

Wij willen onze beschouwing over deze processen starten met een aantal opmerkingen over de lopende discussie over de taak van de politie, een discussie die nauw aansluit bij een deel van de differentiatieprocessen waarop wij doelen.

Juristen en sociologen

Sinds jaar en dag wordt binnen de politie gediscussieerd over de politietaak en de uitvoering daarvan. Deze discussie heeft tot voor kort een sterk formeel juridische inslag gehad. Van de Vijver, schrijvend over de politievakliteratuur van 1949 tot 1972, merkt op: 'Kenmerkend is de legistische taakopvatting, wetshandhaving is doelstelling'.⁵

Was de discussie daardoor wat eenzijdig, duidelijk was hij wel. Inmiddels heeft die duidelijkheid plaats gemaakt voor verwarring; een verwarring die is veroorzaakt doordat met de juridische discussie een meer sociologisch getinte discussie is gaan meelopen. Wij zullen proberen deze lijnen te ontwarren en de sociologische verder te volgen. De formeel juridische discussie over de politietaak wordt voornamelijk gevoerd rondom artikel 28 Politiewet.

Hier komen vragen aan de orde betreffende de begrenzing van de politietaak, de bevoegdheden van de politie, mate van ondergeschiktheid en prioriteitstelling. Ook het verschil tussen 'eigenlijk en oneigenlijk' politiewerk, een veel gebruikte indeling, wordt vastgesteld aan de hand van juridische criteria. Een recent voorbeeld van deze discussie wordt geleverd door Suyver en Peijster in hun korte polemiek over de taak van de Haagse rayonagent nieuwe stijl.⁶

Wanneer problemen als de acceptatie van de politie, de verhouding politie-publiek, het optreden in crisissituaties — om een greep te doen — in de juridische discussie worden gebracht, ontstaat de verwarring waarop wij doelen. Het gesprek wordt nu op twee niveaus tegelijk gevoerd. De gevolgen worden duidelijk wanneer men de discussie volgt die in het *Tijdschrift van de politie* over het rapport *Politie in verandering* is gevoerd. Daarin kunnen Perrick met een juridische visie en de samenstellers van het rapport met een meer sociologisch denkkader eigenlijk niet met elkaar praten.⁷

Doorgaans houdt in de discussie de juridische discipline de overhand. Sociologische argumenten worden dan binnen het juridische kader geplaatst. Voor wat de discussie over de politietaak betreft, leidt dat tot een merkwaardige vereenvoudiging. Sociologische inbreng in een beschouwingswijze van de politie wordt ondergebracht in de juridische categorie 'hulpverlening'. 'Handhaving van de rechtsorde' blijft binnen dit vereenvoudigde denkschema het exclusieve domein der juridische discipline. De koppeling van hulpverlening aan verbetering van de relatie politie-publiek, aan een rayon- of wijkagent is een zeer gebruikelijke.

De sociologische vraagstelling die in deze discussie onderduikt, heeft betrekking op het vraagstuk van de macht van de politie. Welke zijn de machtsbases van de politie, hoe functioneren haar machtsmiddelen, hoe vergaart en verspeelt zij macht, hoe slaagt zij er in normoverschrijding van de bevolking te beperken, zo vraagt men zich in dit denkkader af. Deze sociologische vraagstelling loopt niet parallel met de juridische, maar staat er min of meer dwars op. De juridische beschouwingswijze werkt met andere criteria en komt tot andere conclusies dan de sociologische.

Wij bepalen ons verder bij de sociologische vraagstelling en plaatsen die binnen de politieke problematiek.

Haviken en duiven

Ondanks de in de afgelopen jaren toegenomen sterkte van de politie zijn de problemen waarmee deze organisatie kampt niet afgenomen.

Actiegroepen en protestbewegingen blijven aandacht en mankracht vragen, de criminaliteit stijgt verder, maatschappelijke en persoonlijke conflicten vragen nieuwe vaardigheden.

De diverse oplossingen die worden gepresenteerd voor deze problemen, zijn terug te voeren op twee grondtypen, het ene kan men 'zacht' noemen, het andere 'hard'. Het ene type is gebaseerd op de veronderstelling, dat de macht van de politie haar basis vindt in de aanvaarding ervan door het publiek, het andere op de veronderstelling, dat de macht van de politie gebaseerd is op dwangmacht. Germann heeft deze twee oplossingen met een vleugje humor getypeerd. Van het harde type, dat hij het repressieve scenario noemt, zegt hij:

'The police, even more frustrated than ever, ask for more manpower, facilities and equipment, and suggest to the public that the 'war on crime' be intensified. They convince a frightened citizenry that all 'handcuffs' should be taken off the police and that discretion be given for more data-bank utilization, for more surveillance capability, for greater authority to search and bug and wiretap, for greater use of preventive detention, and for greater latitude in dealing with non-conforming minorities and dissidents of any type.

The police agencies increase their ranks, tripling and quadrupling their forces; they build hundreds of fortress stations in every metropolitan area; they add software and hardware of all types, using ever more space-age electronic capacity for data-banks, surveillance equipment and communications. In addition to the currently stockpiled weaponry, massive additions of combat-prove armaments accrue'.⁸

Consequent is in dit citaat van de veronderstelling van dwang als enige machtsbasis en enige oplossing voor de politieke problematiek uitgegaan. Even consequent wordt in het volgende citaat uitgegaan van aanvaarding als enige machtsbasis voor de politie. Deze serie zachte oplossingen noemt German het humanistische scenario: 'The police rapidly moving away from past militaristic configurations, engage in serious heart-to-heart communications with the entire community. Our police put priority emphasis into developing neighbourhood and community organization and new police units are found in every city with the function of assisting people to know each other and to cooperate collectively. During the changeover period our police establish the tradition of inviting all segments of the public, from all enclaves, to assume the responsibility of making decisions about police goals and methods and priorities. Police secrecy (except for data-bank security and ongoing current investigations) is a thing of the past and all agency facilities and operations are open to public scrutiny, and all equipment and weaponry are a matter of bi-lateral police community agreement. Ombudsman and criminal justice review commissions work cooperatively with all citizens to eliminate corruption and injustice — and receive enthusiastic cooperation from police'.⁹

De twee scenario's die German opbouwt, zijn van belang omdat ze twee mogelijke ontwikkelingen laten zien, die sociologisch gezien op de twee belangrijkste machtsbases voor politiek handelen zijn gegrondvest.

De voorstelling als zou het hier om een keuze gaan tussen de twee scenario's — een voorstelling van zaken die ook in ons land overheerst — is vals.

Het gaat hier niet om alternatieve mogelijkheden. Beide ontwikkelingen doen zich voor bij de Nederlandse politie. Wij noemen enkele voorbeelden.

'Hard'

- Bijzondere bijstandseenheden
- speciale arrestatieteams

- versterking landelijke diensten voor zware criminaliteit
- pantservoertuigen
- pantservesten
- nieuwe methode voor het stoppen van rijdende voertuigen.

'Zacht'

- experimenten met wijkteams
- wijk- en rayonagenten
- grote aandacht voor sociale vorming van jonge politiemensen
- inschakeling sociaal werkers bij politiediensten.

Deze ontwikkelingen nemen gedeeltelijk de vorm aan van nieuwe specialismen zoals arrestatie- of bijzondere opdrachtenteams en wijkagenten. Voor een ander en minder zichtbaar deel, verspreiden ze zich door de organisatie. Verbetering van de schietvaardigheid is daarvan een voorbeeld aan de geweldskant, voorlichting over en confrontatie met minderheidsgroepen in een oefensituatie een voorbeeld aan de aanvaardingskant van ons schema. Tenslotte — en dat is nog moeilijker te traceren — ook de beroepscultuur van de politie differentieert zich. De differentiatie aan de ene — de harde — zijde bestaat uit wijziging van opvattingen over situaties die 'geweldswaardig' zijn en de zwaarte van dit geweld, aan de andere kant uit veranderingen in de tolerantie die de politiemans opbrengt als zijn gezag niet onmiddellijk wordt geaccepteerd.

Deze ontwikkelingen betekenen veranderingen in en differentiatie van de politierol. De algemene toezichtsrol van de politie die voldeed, toen gehoorzaamheid aan de politie en geweld van de politie beide vanzelfsprekend waren, heeft zich toegespitst op twee belangrijke en samenhangende probleemvelden: politiegeweld en het behoud van aanvaarding voor machtsuitoefening. Deze ontwikkeling in de breedte maakt het mogelijk om te kiezen uit een groter aantal en een grotere variatie aan reactiewijzen, van de 'zachtste' tot de 'hardste'. Zo wordt het probleemoplossend vermogen van de politie vergroot.

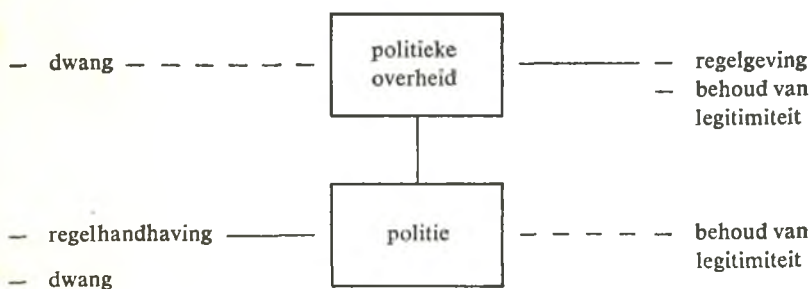
Een dubbele differentiatie

Politietoezicht — als in principe continu bedreven — normhandhavende activiteit van ambtenaren stamt als zelfstandig specialisme uit de vorige eeuw. Het kwam op, toen de industrialisatie doorzette en de overheid voor nieuwe beheersingsproblemen stelde. De werkstad ontstond met zijn typische arbeiderswijken en klasse-achtige protestbewegingen begeleidden, op een voor de gegoede bevolking vaak schokkende wijze, het begin van het industriële tijdperk. Zo ontstond de 'moderne' politiezorg uit de activiteiten van burger-

wacht, leger, nachtwachten en politie-agenten met beperkte taken, als continu territoriaal toezicht op normovertredingen.

Op deze eerste differentiatiefase, zo menen wij, volgt nu een tweede. Van deze tweede fase beginnen pas de contouren zichtbaar te worden. Wij beschreven hiervoor de ontwikkelingen bij de politie. Maar het blijft niet bij een politieke differentiatie. Ook de rol van de politieke overheid met betrekking tot de politie is in beweging geraakt. Die beweging hangt samen met de differentiatie van de politie. De politieke overheid is in 1972 begonnen met een nieuwe activiteit: leiding geven aan politiegeweld. Voordien hield zij zich daar verre van. Dwang en geweld waren de uitsluitende verantwoordelijkheid van burgemeester en politie. De politieke overheid had daarmee formeel niets en feitelijk bijna niets te maken. Na 1972 is de politieke overheid zich ook met geweld gaan bezig houden. Zij gaat leiding geven aan acties van de politie. Op de ministeries van binnenlandse zaken en justitie zijn ruimten ingericht als crisiscentra. Er zijn departementale afdelingen ontstaan die de eventuele bemoeienissen van de minister met gebeurtenissen waarop met politiegeweld moet worden gereageerd, voorbereiden en begeleiden. Er zijn lopende afspraken om vakministers (ministers op wier terrein het protest ligt) in de beleidsvorming te betrekken.

Voor 1972 hield de politieke overheid zich uitsluitend bezig met regelgeving en het op peil houden van haar legitimiteitspositie. Nu geeft zij ook leiding aan politiegeweld in een aantal geselecteerde gevallen. Dit is althans voor ons land een nieuw specialisme van de politieke overheid. Opvallend is, dat het differentiatieproces binnen de politie in omgekeerde richting verloopt: bij de politie was dwang van oudsher een specialisme — zij het in sommige periodes een slapend specialisme — en daar zien we langzaam het behoud van legitimiteit als nieuwe activiteit ontstaan.



Aan de linkerzijde van dit tekeningetje vinden we de activiteiten die samenhangen met 'harde' machtsbases of middelen, aan de rechterzijde die acties die met 'zachte' machtsbases of middelen samenhangen. De stippellijnen geven de nieuwe activiteiten aan. Men moet hierbij wel bedenken, dat het niet

gaat om gestolde structuren en eindsituaties, maar veel meer om bewegingen in een nieuwe richting.

Via deze dubbele differentiatie hebben politieke overheid en politie hun vermogen om de dynamiek van deze complexe samenleving te beheersen vergroot. Op beide niveaus zijn nieuwe vaardigheden ontwikkeld, met betrekking tot het behoud van legitimiteit en de toepassing van geweld. Deze vaardigheden kunnen op flexibele wijze afzonderlijk of in combinatie worden gebruikt.

Het laat zich raden, dat de nieuwe mogelijkheden waarvan hier sprake is weer nieuwe problemen opleveren. Die zullen wij tot slot kort aanstippen.

Nieuwe knelpunten

Over de problemen die ook in deze differentiatiebeweging opdoemen, kunnen wij slechts theoretiserend schrijven. De beschreven veranderingen zijn nog zo nieuw en zo weinig uitgekristalliseerd, dat ervaring met de problemen die daar uit voortvloeien zeer beperkt is. Wij zullen een drietal probleemvelden kort aanstippen, zonder de pretentie volledig te zijn en zonder een oplossing te geven.

Het eerste en waarschijnlijk grootste probleem dat zich dan voordoet, is de vraag naar de gedragsnormen voor de politie en politiefunctionarissen in deze nieuwe structuur. Zijn dat bijvoorbeeld juridische normen, of politieke criteria of een combinatie van beide, of ontstaat er misschien een eigen professioneel, politieel denkkader dat zijn eigen nieuwe normering met zich mee brengt. Gelden die criteria voor politici én politie beide of zijn er afzonderlijke normen voor beide groepen. Welke gedragsnormen prevaleren indien wordt samengewerkt?

Daarnaast rijst de vraag naar de controle over de activiteiten van politie en politieke overheid. Wie controleert; is er een instantie of zijn er meer; hoe ver strekt de zeggenschap zich uit; welke criteria gelden.

Een derde probleemveld is dat van de coördinatie tussen politieke overheid en politie. Dit probleem is ook weer afgeleid van het eerste. Tot op heden is de politie — de wet volgend — ondergeschikt aan het bevoegd gezag. Men kan zich indenken, dat een nieuwe gedragsnormering de politie minder afhankelijk maakt van dit bevoegd gezag, zodat ook de coördinatie van activiteiten tussen politieke overheid en politie opnieuw moet worden gezien.

Deze drie probleemvelden geven een indruk van wat ons mogelijk te wachten staat in de huidige ontwikkeling van de politie.

Samenvatting

In de discussie over de wijze waarop politie-problemen moeten worden aan-

gepakt, zijn twee richtingen te onderkennen: een harde lijn en een zachte lijn. Deze twee richtingen worden gepresenteerd als alternatieven. In werkelijkheid doen beide ontwikkelingen zich voor bij de politie. Er is een verdere specialisatie op dwang en geweld en daarnaast een tweede trend die zich richt op het behoud van aanvaarding van macht van de politie. Deze ontwikkelingen zijn te beschouwen als een differentiatieproces, waarbij een deel van de bestaande algemene toezichtsrol van de politie verdwijnt.

Een hiermee samenhangende verschuiving doet zich voor binnen de politieke overheid. Die gaat zich met dwang en geweldsincidenten bezighouden, een tot ongeveer 1972 uitsluitend politieel specialisme.

De politie incorporeert een deel van een politiek specialisme, de politieke overheid een deel van een politieel specialisme. Deze dubbele differentiatie vergroot de capaciteit van de overheid om de dynamiek van deze complexe samenleving te beheersen. Politieel handelen — enige decennia lang verwaarloosd als machtsmiddel — vindt een nieuwe plaats.

Dat deze nieuwe ontwikkeling nieuwe problemen met zich mee brengt, laat zich raden. Die problemen betreffen de coördinatie van actie en de normering en controle van politieel en politiek gedrag.

Noten

- 1 Zie C. Fijnaut, De Opbouw van het Nederlands politiewezen I en II, *Ned. Tijdsch. voor Crim.*, jrg. 1976, nr. 3, p. 119 e.v. en nr. 5, p. 248.
- 2 T. R. Gurr, P. N. Grabosky en R. C. Hula, *The politics of crime and conflict*, London 1977, p. 715.
- 3 Zie voor een beschrijving en analyse van deze veranderingen in relatie tot de politie bijv. E. E. Nordholt, Verkenning uit een sociologisch perspectief, opgenomen in de bijlage van het rapport *Politie in Verandering*, 's-Gravenhage 1977 (nog niet gepubliceerd).
- 4 Zie voor een beschrijving van deze beheersingsstrategie: P. J. A. ter Hoeven, De staat als waarborg, p. 40-43, in H. A. Becker (red.), *Democratie en sociaal onderzoek*, Utrecht, 1966.
- 5 C. D. v. d. Vijver, *Selectiviteit van politie*, 1976, p. 2 (niet gepubliceerd).
- 6 J. J. H. Suyver, De haagsche rayonagent — nieuwe stijl legaal? *Tijdschrift voor de politie*, jaargang 1976, p. 88-89; C. N. Peijster, *Commentaar*, in hetzelfde tijdschrift, p. 90.
- 7 *Tijdschrift voor de politie*, nr. 1, jaargang 1978, zie de bijdrage van Perrick, p. 2-12 en die van de Projectgroep organisatiestructuren, p. 25-34.
- 8 A. C. Germann, Law enforcement: Look in the picture, *The police journal*, okt.-dec. 1977, p. 392.
- 9 A. C. Germann, o.c., p. 394