

POLITIE IN DE STAAT

**Bestuursrechtelijke beschouwingen
over functie en organisatie
van de politie**

**Een wetenschappelijke proeve
op het gebied van de rechtsgeleerdheid**

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Katholieke
Universiteit Nijmegen volgens besluit van het college van decanen in het
openbaar te verdedigen op maandag 26 mei 1997 des namiddags om
3.30 uur precies

door

Leendert Antonie van Splunder
geboren op 1 december 1924 te Zevenbergen

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	12
Voorwoord	13
Verantwoording	14
Hoofdstuk 1	
Analyse van de taak van de politie binnen het geheel van de overheidstaken	17
<i>1.1. Inleiding</i>	18
<ul style="list-style-type: none">• overheid en staat• rechtsstaat en welvaartsstaat• publieke gerechtigheid• macht en gezag• de rechtsorde• het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid	
<i>1.2. De zwaardmacht</i>	23
<ul style="list-style-type: none">• de zwaardmacht komt exclusief toe aan de overheid• materiële zwaardmacht• immateriële zwaardmacht	
<i>1.3. Eigenlijke en oneigenlijke overheidstaken</i>	24
<ul style="list-style-type: none">• de overheidstaak is een en ondeelbaar• veranderend karakter van de overheid• privatisering en uitbesteding• opkomst van de veiligheidsindustrie• uitoefening zwaardmacht behoort tot de essentiële overheidstaak• overheid en algemeen belang	
<i>1.4. De organisatie van de overheid</i>	26
<ul style="list-style-type: none">• de trias politica• vergelijking Grondwet• een gedifferentieerde staatsorganisatie• externe werking zwaardmacht door middel van de krijgsmacht• interne werking zwaardmacht eist opsporings- en vervolgingsapparaat	
1.4.1. bestuur en politie	26
– bestuur en uitvoering	
– bestuur, politie en justitie horen bij elkaar	
– overheid is (ook) ordebewaarder	
– overheid als ondernemer (defensie, politie en brandweer)	
1.4.2. handhaving	30
– complex van overheidsactiviteiten	

- preventie en repressie
- instrumenten
- handhaving vraagt politie-apparaat
- opsporing en toezicht
- strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde
- handhaving van de openbare orde
- gedoogbeleid

1.5. Taak en functie van de politie	33
1.5.1. inleiding	33
- ruime en enge betekenis van het begrip politie	
- het standpunt van Van Vollenhoven	
- de gemeentewet van 1851	
- het Rijkspolitiebesluit van 1851	
1.5.2. Art. 28 Politiewet 1957 en art. 2 Politiewet 1993	37
- parlementaire geschiedenis	
- jurisprudentie	
- daadwerkelijke handhaving	
- hulpverleningstaak	
- opvatting van de Raad van State	
- advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur	
- standpunt Cachet	
1.6. Middelen van politieambtenaren	43
1.6.1. inleiding	43
- wettelijk kader	
- jurisprudentie	
- ambtsinstructie	
1.6.2. openbare orde	44
- de artikelen 35 en 36 van de Politiewet 1957	
- de artikelen 12 en 13 van de Politiewet 1993	
- bevoegdheden van de burgemeester	
- de artikelen 172, 174, 175 en 176 van de Gemeentewet	
- aanbevelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken	
1.6.3. bestuursdwang	48
- politie en bestuursdwang	
- bestuursdwang en algemene taakstelling politie	
- bestuursdwang en noodbevelen	
1.6.4. grensoverschrijdende problemen	49
- samenwerking in Zuid-Limburg	
- instrumentarium	
1.6.5. tenslotte	50
- administratieve wetten (sancties)	
- de organisatie van de zwaarmacht	
- vrij of gebonden politiebedrijf	
1.7. Conclusies	52

Hoofdstuk 2

De plaats van de politie in de overheidsorganisatie 53

2.1. Inleiding 54

- de macht over het politie-apparaat
- politie-organisatie is niet autonoom

2.2. Actoren in het spanningsveld 55

- op centraal niveau
- op decentraal en gedeconcentreerd niveau
- positie van de burgemeester
- gekozen of benoemd

2.3. Decentrale aspecten 61

2.3.1. inleiding 61

- ontwikkeling naar eenheidsstaat
- veranderingen in 1848
- kenmerken van decentralisatie
- Grondwet en organieke wetgeving
- autonomie en medebewind
- de artikelen 124 en 132, 1^e lid van de Grondwet
- de artikelen 108, 109, 116 en 117 van de Gemeentewet

2.3.2. decentralisatie-centralisatie 65

- taken lokale overheid
- algemene en plaatselijke politiezorg
- centralisatie en schaalvergroting
- regionale brandweer/regionale politie

2.3.3. relatie met de bestuurlijke organisatie 69

- herziening Politiewet 1957 en reorganisatie binnenlands bestuur
- Politiewet 1993 en (uitgestelde) bestuurlijke reorganisatie
- de Wet gemeenschappelijke regelingen
- de Nota's BoN I, II en III
- de Kadervet Bestuur in verandering
- de Notitie Tuskenspul
- het zwevende politiebesteding

2.4. Conclusies 75

Hoofdstuk 3

Het gezag over de politie 77

3.1. Inleiding 78

- bestuur - zeggenschap - heerschappij
- gezag en beheer
- bestuur ex art. 22 Politiewet 1993
- geen gezag zonder beheer
- gezagsrelatie tussen beheerder en politieambtenaar
- onduidelijkheden in relatie gezag en beheer
- enige conclusies van de Commissie-Van Traa

3.2. <i>Ontwikkelingen inzake gezag en beheer</i>	82
3.2.1. inleiding	82
- de macht van het OM	
- het Rijkspolitiebesluit 1851	
- het Rijkspolitiebesluit 1935	
- het Politiebesluit 1945	
- de Politiewet 1957	
- de Politiewet 1993	
- de PKP-operatie	
3.2.2. wijzigingen in de wetgeving	85
- wet van 14 december 1988 (Stb. 576) tot wijziging van de Politiewet 1957	
- strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	
3.2.3. beleidsplannen	88
- Nota's samenleving en criminaliteit annex strafrecht met beleid	
- Nota recht in beweging	
- samenwerking op regionaal niveau	
3.2.4. naar nieuwe wetgeving	90
- het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers III	
- de nadere precisering	
3.2.5. wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebesteding (wet van 12 december 1991 (Stb. 674))	93
- het standpunt van de VNG	
- het advies van de Raad van State	
3.2.6. het voorontwerp Politiewet	96
- kernpunten van het ontwerp	
- bezwaren van de VNG	
- bezwaren van de Raad voor het Binnenlands Bestuur	
3.2.7. de Politiewet 1993	99
- kritiek van de Raad van State	
- aandachtspunten parlementaire behandeling	
- commentaar van Hennekens	
- kritiek van Elzinga	
- art. 36	
- tussenbalans	
- standpunt van Pop	
3.2.8. het driehoeksoverleg	106
- ontstaan en ontwikkeling	
- verschil tussen Politiewet 1957 en Politiewet 1993	
- onderzoek Albert	
- rechtskarakter	
- het districtsdriehoeksoverleg	
3.2.9. het Openbaar Ministerie	109
- de organisatie	
- ontwikkelingen	
- het OM.....om	
- de (hoofd)officier van Justitie	
- interregionale kernteams	

3.2.10. de IRT-affaire	112
– de Commissie-Wieringa	
– enkele slotconclusies	
– consequenties en reacties	
3.2.11. de reorganisatie van het Openbaar Ministerie	116
– plan van aanpak	
– samenstelling college van Procureurs-Generaal	
– relatie OM-lokaal bestuur	
3.2.12. de Commissie-Van Traa	118
– relevante conclusies en aanbevelingen	
– noot van het lid A.K. Koekkoek	
– hoofdpunten van de minister van Binnenlandse Zaken	
– consequenties en reacties	
3.4. <i>Conclusies</i>	120
Hoofdstuk 4	
De (rechts)bescherming van de burger	
tegen politieoptreden	123
4.1. <i>Inleiding</i>	124
4.2. <i>Samenvatting van bevoegdheden</i>	124
4.3. <i>Democratische controle</i>	126
• onder de werking van de Politiewet 1957	
• onder de werking van de Politiewet 1993	
• kritiek van de Commissie-Van Traa	
4.4. <i>Controle door de rechter</i>	128
• de strafrechter	
• de burgerlijke rechter	
• de administratieve rechter	
4.5. <i>Disciplinair toezicht</i>	131
4.6. <i>Klachtenbehandeling</i>	132
4.7. <i>Conclusie</i>	133
Hoofdstuk 5	
Conclusies en aanbevelingen	135
5.1. <i>Inleiding</i>	136
• het regeerakkoord van het kabinet-Kok	
• het politievraagstuk is nog springlevend	
5.2. <i>Gemeentepolitie</i>	138

5.3. <i>Provinciale politie</i>	139
5.4. <i>De Proeve van de VNG</i>	140
5.5. <i>De Regiopolitie</i>	143
<ul style="list-style-type: none"> • lacunes in de Politiewet 1993 • het belang van de politiek-bestuurlijke inbedding (het COT-rapport) • verzelfstandiging van de politie • de IVA-rapporten • het rapport van de Algemene Rekenkamer • het rapport Toekomst gezocht 	
5.6. <i>Alternatieven</i>	148
<ul style="list-style-type: none"> • studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau • het rapport Politie in verandering • de opvatting van Horn • idem van Cachet • standpunt van Perrick en Van Deventer 	
5.7. <i>Eigen opvatting</i>	152
<ul style="list-style-type: none"> • uitgangspunten • de kernminister voor openbare veiligheid • decentrale aspecten • nota van de VNG Toekomstige positie van de gemeenten • integraal veiligheidsbeleid • de Rotterdamse constructie • de rol van de commissaris van de Koning • handhaving gezagsdualisme • de politiek-bestuurlijke controle • beheer in het kader van 'gelaagd medebewind' • wettelijke garanties voor gemeenten • rechtsbescherming tegen centrale overheid • de driehoek 'nieuwe stijl' 	
Samenvatting	164
Summary	171
Literatuur	179
Curriculum vitae	183