

Editoriaal

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2014-3, nr. 32
p. 7-20
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0646-9



Maarten De Waele, Bas van Stokkom, Timo Kansil & Henri Berkmoes¹

Als een fundamentele kracht binnen de democratische samenleving begeeft de politie zich vaak in een smalle doorsnede van het gezagsgetrouw handelen en het duurzame behoud van het vertrouwen van de burger. In navolging van Peter Mannings bijdrage staat dit Cahier stil bij de conceptuele invulling van het begrip ‘Democratic Policing’ en de manier waarop politiediensten democratische waarden onderschrijven binnen hun eigen organisatie en naar de burger toe. Daarbij zal dieper ingegaan worden op wat Manning (2010) het ‘difference principle’ noemt en hoe het gelijkheidsprincipe ook binnen de politiediensten zijn aandacht verdient. Politiediensten bezitten immers het monopolie van legaal geweld, met het oog op het garanderen van rechten en vrijheden in een democratische samenleving (Ponsaers, Devroe & Meert, 2006). We stellen ons dan ook de vraag of politiediensten, indien de noodzaak zich opdringt, ten opzichte van iedereen dezelfde mate van dwang gebruikt? En of sommige burgers meer nadeel ondervinden dan andere burgers? Daarnaast focust dit themanummer eveneens op de inconsistentie die Manning (2013) aanhaalt tussen de democratische waarden en de vrije marktideologie binnen de publieke diensten met nadruk op efficiëntie en effectiviteit. Concreet zal nagegaan worden hoe politiediensten toerekenbaar zijn en hoe zij zich verantwoordelijk stellen voor individuele en collectieve acties van haar personeel.

Het huidige Cahier vangt aan met een inleidende bijdrage van Peter Manning, hoogleraar aan de Northeastern University te Boston. Deze vertaalde bijdrage² is gebaseerd op zijn bijdrage op de Conferentie van het Centrum voor Politiestudies en de Stichting Maatschappelijke Veiligheid ‘Tides and Currents in Theories of Policing’ in december 2012 te Deinze en zijn boek ‘Democratic Policing in a Changing World’ (2010). Vervolgens wordt ingegaan op vier verschillende thema’s. In het eerste onderdeel gaan Timo Kansil, Stavros Zouridis en Maarten De Waele in op de machtsuitoefening en de rol van de politiek ten aanzien van politiediensten. Daarbij valt meteen op dat het begrip ‘democratische politie’ aanvulling noodzaakt. Vervolgens wordt ingezoomd op het hanteren van democratische waarden door de politie in een lokale context door Marleen Easton, Lex Cachet en Arie van Sluis. Huidige problemen van onder- en overpolicing worden in de verf gezet en men gaat ook na hoe politie, binnen een lokaal politiek-democratische inbedding, kan versterkt worden. Een derde deel gaat in op de controle, accountability en het toezicht van de politie. Henri Berkmoes gaat daarbij

¹ Gasteditoren.

² Hiervoor uitdrukkelijke dank aan Professor Emeritus Paul Ponsaers, Universiteit Gent.

vanuit zijn functie binnen de dienst enquêtes van het comité P in op de accountability binnen de Belgische politiezone en de controlemechanismen op de reguliere politie. Daarentegen kijkt Wim Huisman vanuit Nederlandse context naar het maatschappelijk toezicht op de arrestantenzorg. Tot slot gaan Marc Bockstaele en Franky Goossens in op het gebruik van een correcte verhoormoraal en het omgaan van politie met haar 'gasten' tijdens de politiedetentie.

Democratische politie

Peter Manning vraagt zich af 'waar de politie eigenlijk goed voor is' en bij de beantwoording van die vraag dringt hij dieper door in de verhouding tussen politiefuncties en rechtvaardigheid. Hij neemt de theorie van rechtvaardigheid van filosoof John Rawls tot uitgangspunt om 'goed politiewerk' te kunnen kwalificeren. Dat perspectief van 'justice as fairness' is tamelijk verrassend omdat 'verdelende rechtvaardigheid' moeilijk als een primaire opdracht van de politie kan worden gezien. Bovendien wordt rechtvaardigheid in de context van politie meestal in verband gebracht met 'gelijk respect' ('procedurale rechtvaardigheid'). Uiteindelijk komt hij uit op de formule van 'minimalisering van leed'. Hoe dan ook, het betoog van Manning biedt thesen die tot nadere reflectie aanzetten. Het stuk is agenda-bepalend en behandelt vele elementaire vragen ten aanzien van de beoordeling van politiewerk waaraan politiewetenschappers doorgaans voorbij lopen.

Politie, macht en politieke democratie

Timo Kansil, hoofd Internationale Samenwerking van het Korps Nationale Politie in Nederland, stelt de vraag welke machtsbronnen de politie in de Nederlandse democratie heeft en hoe deze macht wordt ingetoomd. Daartoe neemt hij de twee dominante visies op staatsmacht, de verticale en horizontale oriëntatie, als vertrekpunt. De verticale oriëntatie stelt de geweldsfunctie van de politie centraal en de horizontale oriëntatie richt zich op het overleg en de relaties die de politie met burgers heeft. In zijn analyse stelt Kansil dat vanwege het vergaande karakter van het geweldsmonopolie de politie in de verticale relatie terughoudend moet zijn met machtsuitoefening. Andere instituties van de staat moeten op deze terughoudendheid toezien. Ten aanzien van de horizontale relaties stelt hij dat het juist positief is dat de politie macht uitoefent. De samenleving heeft als taak deze macht in te toemen. Bijzondere aandacht heeft Kansil voor de politiek. Naar zijn mening vat de politiek de horizontale verantwoording aan burgers soms op als concurrerend aan de verantwoording die de politie aan de politiek aflegt. Maar de politiek zou die horizontale verantwoording als een welkome aanvulling van het democratisch systeem moeten zien. Tegelijkertijd zal de politie nog vaardiger moeten worden om in de omgeving van de nationale politiek te opereren.

Bestuurswetenschapper aan Universiteit van Tilburg Stavros Zouridis gaat in zijn bijdrage na wat de merites zijn van het veel gebruikte concept 'democratische politie'. Hij plaatst dat concept tegen de achtergrond van de nationalisering van de politie in Nederland. Die hervorming heeft volgens hem de democratische inbedding van de politie versterkt, maar vanuit een eenzijdig top-down perspectief. Tegelijkertijd is daarmee de politie ook onder invloed gekomen van een 'flipperkastpolitiek' die kenmerkend is geworden voor democratische sturing. De verantwoording van de politie verloopt steeds meer langs het patroon van incidentsturing en een eenzijdige nadruk op papieren prestaties. Mannings 'democratic policing' als ordenend kader voor de politie is volgens

Zouridis dan ook niet zonder risico's voor de kwaliteit van het dagelijks politiewerk. Democratie vereist immers een responsiviteit ten aanzien van wensen en verwachtingen van burgers. 'Democratic policing' zou dus ten minste moeten worden aangevuld met andere concepten en waardensets. Naast de door Manning genoemde democratische waarden voor de politie zijn ook rechtsstatelijke waarden (rechtmatig handelen) en technocratische waarden (effectiviteit) van belang. Het bewaren van evenwicht tussen deze waardensets en patronen van sturing is volgens de auteur allerm minst eenvoudig. 'De combinatie van incidentsturing en papieren prestaties vraagt met name om tegenkrachten vanuit het situationeel perspectief en het perspectief van rechtsstatelijkheid, want die staan als gevolg van flipperkastpolitiek het meest onder druk.'

Als slotstuk binnen het onderdeel over macht en politiek gaat Maarten De Waele, doctorandus aan de Universiteit Gent, in op de aanpak van antidemocraten. Steunend op een politiek-filosofische visie waarbij een weerbare democratie wordt gepromoot gaat hij na hoe rechtstatelijke principes ten aanzien van individuen of groepen die juist argwanend of zelfs vijandig staan ten aanzien van democratische instituties kunnen worden behouden. Tevens maakt hij de bedenking of een maatschappij wel steeds hinder of schade ondervindt bij een radicaal verzet of protestactie. Uitgaande van radicalisering als proces met diverse fasen, trekt hij een lijn tussen aanvaardbare en extremistische wanpraktijken. Zonder de bestorming van de Bastille, is er immers geen plaats voor vrijheid, gelijkheid en broederschap. In De Waeles visie leidt radicalisering niet steeds tot ongewenste gevolgen binnen een maatschappij. Het is pas wanneer een fase van extremisme wordt bereikt dat ingrijpen noodzakelijk wordt. De vraag blijft echter hoe politieambtenaren moeten omgaan met extremisten en binnen welke schakels van de veiligheidsketen politie kan of moet optreden.

Lokale democratie

Een eerste kijk op lokale democratie komt er van de hand van Marleen Easton, hoogleraar aan de Universiteit Gent. Zij herbekijkt in haar bijdrage de resultaten van een drie jaar durend kwalitatief onderzoek (op basis van gesprekken met politie en etnische minderheden, en observaties van politie-inspecteurs tijdens patrouilles en interventies in zes multiculturele wijken in België) over de dynamiek van policing en de implicaties ervan voor de mensenrechten dit uitgaande van de politie als hoeder van mensenrechten in een democratisch proces. Het onderzoek toont aan dat de kennis van politiemensen op het terrein over bepaalde groepen in multiculturele wijken invloed heeft op hun denkbeelden over deze groepen. Deze opvattingen hebben een grote invloed op hun manier van optreden ten aanzien van deze groepen. Dit leidt tot over- en underpolicing, fenomenen die twee kanten van dezelfde medaille blijken te zijn. Deze processen hebben gevolgen voor de implementatie van de vijf pijlers van gemeenschapsgerichte politiezorg (community policing) in de dagelijkse politiepraktijk in België. Easton geeft aan dat er kennelijk sprake is van een 'blind spot'-policing, wat implicaties heeft voor de bescherming van het recht op veiligheid – een basisrecht van alle bewoners van deze wijken. Bovendien roepen deze conclusies de vraag op of de politie werkelijk hoeder van de mensenrechten kan zijn, en stellen ze intrinsieke ambiguïteiten inherent aan de Belgische interpretatie van de gemeenschapsgerichte politiezorg aan de kaak.

Vanuit Nederlandse context besteden Lex Cachet en Arie van Sluis, docenten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, in hun bijdrage aandacht aan de verhouding tussen

de politie en de lokale democratie. Zij beantwoorden de volgende vraag: ‘Wat betekent Nationale Politie voor de lokale politiek-democratische inbedding van de politie in Nederland en hoe kan deze eventueel worden versterkt?’ De auteurs bespreken enkele langetermijnontwikkelingen met betrekking tot politie en lokale politiek-bestuurlijke actoren, burgemeester en gemeenteraad in het bijzonder. Tevens schetsen ze hoe sturing, controle en verantwoording van de politie zijn veranderd door de invoering van Nationale Politie en hoe binnen het nieuwe bestel nationale en lokale inbedding van de politie zich tot elkaar zijn gaan verhouden. De auteurs concluderen dat de Nationale Politie niet noodzakelijk ten koste hoeft te gaan van lokale democratische inbedding. Maar dan moet wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan die niet alleen bijdragen aan versterking van de lokaal-democratische inbedding van de politie maar ook aan een zeker evenwichtsherstel tussen formele en materiële democratie, tussen landelijke (justitiële) prioriteiten en lokale bestuurlijke prioriteiten. Inhoudelijk moet het politiebeleid ingebed worden in ‘scherp en concreet lokaal veiligheidsbeleid’. Organisatorisch is het waarborgen van de positie van wijkagenten en het ontwikkelen van jaarlijk robuuste wijkteams van groot belang. Dit alles vergt een zekere terughoudendheid op nationaal en bovenlokaal niveau om onbegrensd prioriteiten te stellen en capaciteit te claimen. Als dat toch mocht gebeuren, zo waarschuwen de auteurs, dan zal de Nationale Politie bijdragen aan een ‘verdere versplintering van de algemene politiefunctie, tot een scheiding tussen nationale en gemeentelijke politie, een ontwikkeling die al gaande was in het vorige bestel, met de expansie van allerlei vormen van bijzondere politie op lokaal niveau’.

Controle, accountability en toezicht

Henri Berkmoes, directeur-generaal van de Dienst Enquêtes van het Comité P en praktijkassistent straf(proces)recht aan de Vrije Universiteit Brussel, bekijkt in hoofdzaak de institutionele invulling die gegeven wordt aan de controle op de politie in België. Binnen deze institutionele invulling besteedt hij in het bijzonder aandacht aan de externe controle zoals die wordt uitgeoefend door de Algemene Inspectie op de lokale politie en op de federale politie en het Vast Comité van toezicht op de politiediensten, met name hun raakvlakken en hun verschillen. Daarnaast bekijkt hij in het bijzonder de invulling die de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geeft met betrekking tot het onderzoek in het kader van artikel 2 en artikel 3 EVRM. Zijn besluit is niet mis: zowel wat accountability als controle betreft ontbreekt volgens hem een *concreet* referentiekader en wat controle betreft zelfs een *algemeen* referentiekader.

Hoogleraar Criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam Wim Huisman daarentegen gaat in op het maatschappelijk toezicht op arrestantenzorg door de politie in Nederland. Dat toezicht wordt verricht door onafhankelijke burgers: zij bezoeken onaangekondigd en met enige regelmaat politiebureaus en cellencomplexen en controleren de naleving van de voorschriften door visuele inspectie, raadpleging van de arrestantenlogging en gesprekken met arrestanten en politiemensen. Huisman gaat in op de betekenis van recente ontwikkelingen voor de democratische controle op de arrestantenzorg. Vooral de komst van de Nationale Politie in 2013 en de ratificering door Nederland van het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing hebben gevolgen voor het toezicht op arrestantenzorg. Huisman verwacht dat twee belangrijke aspecten van toezicht op de arrestantenzorg – onafhankelijkheid en kwaliteit – in de nieuwe setting

beter uit de verf zullen komen. Ook is democratische controle door de Tweede Kamer beter mogelijk geworden, nu de politie nationaal is georganiseerd en de minister van Justitie en Veiligheid de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van de politie.

Verhoormoraal, dwang en foltering

Marc Bockstaele, ere-hoofdcommissaris federale gerechtelijke politie, vat het laatste onderdeel van het cahier aan met een uiteenzetting over een 'democratische' verhoormoraal. In zijn bijdrage haalt hij aan dat er een enorme variatie heerst aan verhoorsituaties, hetgeen ervoor zorgt dat een verhoorder elk item of elke factor van een beschreven verhoortechniek op totaal verschillende manieren kan toepassen. Meer specifiek gaat het in de bijdrage over *de wijze* waarop de politieambtenaar verhoortechnieken toepast bij het verhoor van een verdachte, de zogenaamde 'verhoormoraal'. Om de vraag te kunnen beantwoorden of een correcte verhoormoraal in onze maatschappij een 'democratisch' verhoor waarborgt, gaat Bockstaele na welke verbanden er kunnen getrokken worden tussen verhoren, verhoorder, druk & verhoortechnieken en moraal.

Tot slot buigt Franky Goossens, wetenschappelijk medewerker aan de KU Leuven, zich vanuit een juridische invalshoek over de kwestie van de omgang door de politie met haar 'gasten' tijdens de politiedetentie in wat doorgaans de doorgangscellen of de *amigo's* genoemd wordt. Hij gaat na of deze 'amigo-fase' niet op een of andere manier kan geassocieerd worden met het in artikel 3 EVRM ingeschreven folterbod. Hiermee stelt de auteur zeker niet dat deze koppeling in de dagdagelijkse (politie)praktijk aan de orde is. Wel gaat hij na welke aspecten van de politiedetentie, onder voorwaarden, zouden kunnen begrepen worden als een inbreuk op het folterverbod.

Tot slot

Dit Cahier Politiestudies eindigt met een bespreking van het rapport van de Belgische stuurgroep 'Een visie voor de politie in 2025' door Dominique Van Rijckeghem, beleidsadviseur van de Belgische Commissaris-Generaal van de federale politie, Willy Bruggeman, voorzitter van de federale politieraad in België, Marleen Easton, verbonden aan de faculteit Economie van de Universiteit Gent en Paul Ponsaers, emeritus hoogleraar criminologie aan de Universiteit Gent en voorzitter van het Centrum voor Politiestudies (CPS). De auteurs schrijven namens deze stuurgroep, waarvan zij ook leden waren.

Bibliografie

MANNING, P.K. (2010). *Democratic Policing in a changing world*. Boulder, Colorado: paradigm Publishers.

MANNING, P.K. (2013). Democratic policing. In P. PONSAERS & L. GUNTHER MOOR, De Deinzer Scheepsalmanak. Den Haag/Gent, 10-15.

PONSAERS, P., DEVROE, E. & MEERT, D. (2006). Kiezen voor een democratische politie. Wat is dat? *Orde van de dag*, 7-14.