

De controle over de politie in Engeland en Wales

Citation for published version (APA):

Royakkers, C. H. M. (1997). *De controle over de politie in Engeland en Wales*. Gouda Quint.

Document status and date:

Published: 01/01/1997

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

In deze studie staat de onafhankelijkheid van de 43 politiekorpsen in Engeland en Wales centraal. De onafhankelijkheid dateert vanaf de introductie van de politie in Engeland en Wales in 1829. De onafhankelijkheid van de politie in Engeland en Wales heeft tot gevolg dat de politie niet ter verantwoording kan worden geroepen door de lokale en de centrale overheid. Ook zijn de hoofdcommissarissen van de politiekorpsen niet verplicht bevelen of richtlijnen van bijvoorbeeld de minister van het *Home Office* (Binnenlandse Zaken) op te volgen. Een officier van justitie met gezagsbevoegdheden over de politie zoals in Nederland, kennen Engeland en Wales niet. Vanuit Europees oogpunt is deze onafhankelijkheid uniek en de moeite waard nader te bekijken.

Een van de vragen die rijzen is of de politie, vanwege het feit dat controle nagenoeg ontbreekt, misbruik maakt of kan maken van de bevoegdheden die door de wet aan de politie zijn toegekend. In hoeverre wordt de onafhankelijkheid van de politie door de burgers in Engeland en Wales nog als legitiem ervaren? In deze studie wordt nagegaan of de onafhankelijkheid gevolgen heeft voor het vertrouwen van de burgers in de politie en voor de legitiemiteit van het politioptreden. Kan er ondanks de onafhankelijkheid nog sprake zijn van *policing by consent*?

Deze probleemstelling wordt uitgewerkt aan de hand van gebeurtenissen uit de laatste 40 jaar die bij de burgers in Engeland en Wales tot onvrede en verontwaardiging hebben geleid over het politioptreden. Het zijn gebeurtenissen die uitgegroeid zijn tot schandalen en die telkens geleid hebben tot een verder politiek onderzoek. Een vijftal type schandalen wordt in deze studie besproken: *causes célèbres* (de jaren '50-'60), de dood van Blair Peach (de jaren '70), de rellen in Brixton, de Confait-zaak (beide de jaren '80) en de *miscarriages of justice* (de jaren '80-'90), waaronder de IRA-zaken begrepen worden.

De vijf beschreven schandalen hebben gemeen dat de regering in Londen zich in alle gevallen gedwongen voelde ofwel een onderzoeksc commissie ofwel een *Royal Commission* in te stellen naar de oorzaak of achtergronden van het probleem. Deze commissies hebben in rapporten de achterliggende problemen geanalyseerd en aanbevelingen aan de regering gedaan. In alle gevallen heeft dit vervolgens geleid tot wetswijzigingen en beleidsveranderingen. Deze gang van zaken komt overeen met hetgeen beschreven is in de theorie van de Amerikaan L.W. Sherman waarvan in 1978 een boek gepubliceerd werd met als titel *Scandal and Reform*. Sherman beweerde in zijn boek dat in veel gevallen van politiecorruptie een schandaal vereist was om een verandering in of een hervorming van de politieorganisatie te bewerk-

stellen. De politie blijkt namelijk een organisatie te zijn die bijna afkerig is van veranderingen. De politie is zeer conservatief.

Het verloop van de schandalen die in dit boek beschreven zijn, laat telkens een bepaald traject zien. In de studie wordt dit het traject van de zes P's genoemd: *problem, publicity, people, politics, policy* en *practices*. Volgens dit traject wordt eerst een crisis of een potentieel schandaal ontdekt. Dit wordt bekendgemaakt aan de media, die er al dan niet ruchtbaarheid aan geven. *Moral entrepreneurs* benadrukken de ernst van de situatie en wakkeren de verontwaardiging bij het publiek aan. De politiek wordt gedwongen op het schandaal te reageren met beleid of wetgeving. In de jaren na de introductie van nieuw beleid of wetgeving kan pas blijken of er afdoende gereageerd is op het schandaal.

Aan het einde van de studie komt de Nederlandse situatie aan de orde. Vanwege twee redenen wordt dit gedaan. Allereerst laat ik daarmee zien dat in tegenstelling tot hetgeen in Engeland en Wales steeds het geval is, verandering van politiewetgeving ook zonder schandaal tot stand kan komen: de reorganisatie van de politie in Nederland in 1994. Daarbij vraag ik me af in hoeverre het zinvol is iets te wijzigen zonder dat aangetoond is dat het bestaande systeem gebreken of tekortkomingen vertoont: *A reform without a scandal is no reform*. Volgens Reisman (*Folded Lies*) is het pas na verloop van enkele jaren mogelijk om te bekijken of een hervorming of verandering van het systeem daadwerkelijk tot de gewenste doelen geleid heeft. Sherman stelt in ieder geval dat een schandaal de meeste legitimiteit biedt voor aanpassing of verandering.

Naast de bespreking van de reorganisatie van de Nederlandse politie, worden twee Nederlandse schandalen (de rellen in Amsterdam en de IRT-affaire) behandeld die laten zien dat ook bij een politie die niet onafhankelijk genoemd kan worden en die ter verantwoording geroepen kan worden controle een probleem blijft.

De conclusie van de studie luidt dat het ontbreken van adequaat controlerende instanties grote misstanden tot gevolg kan hebben en ook daadwerkelijk heeft gehad in de afgelopen 40 jaar. De misstanden hebben er echter niet toe geleid dat de politie in Engeland en Wales een meer verantwoordelijke en transparante organisatie werd die onder effectief publiek toezicht is komen te staan. De politie is niet genegen om haar onafhankelijkheid af te staan en de politiek is niet bereid om aan die onafhankelijkheid te tornen. De weg lijkt derhalve nog open voor een nieuw schandaal. Ondanks de schandalen van de afgelopen jaren is de algemene indruk die de burgers in Engeland en Wales van de politie hebben niet bijzonder negatief. De zin *'every country in the world envies us our police'* wordt ook nu nog in Engeland en Wales gehoord. Het vertrouwen van de burgers in de politie en de

legitimiteit van het politieoptreden wordt echter wel aangetast door telkens terugkerende of nieuwe schandalen.

De maatschappij verdient een verantwoordelijke maar ook een open politie-apparaat dat optreedt in het algemeen belang met goedvinden van diezelfde maatschappij: *policing by consent*. Nieuwe regels en wetten kunnen maar deels voor een oplossing zorgen. Het belang van het naleven van wetten en regels moet opnieuw door de top van het apparaat door middel van beleid of instructies duidelijk worden gemaakt aan de agenten. Dit betekent een culturele aanpassing in de politieorganisatie, die geleidelijk verwezenlijkt kan worden. Ook de controleurs moeten gecontroleerd worden maar dan moeten ze daar wel voor openstaan, anders is die controle niet effectief.

Summary

In this study the independence of the 43 police forces in England and Wales is at issue. The independence dates from the establishment of the police in England and Wales in 1829. The consequence of this independence is that the police cannot be called to account by the local authorities or the government. In line with this the chief constables of the police forces are not obliged to take orders or directions from, for example, the Home Secretary. A public prosecutor with authoritative power over the police which is the case in the Netherlands, is unknown in England and Wales. From a European point of view this independence is unique and thus worth further inspection.

One of the questions that arises is whether the police, due to the fact that supervision is virtually absent, abuses or can abuse the power granted them by law. To what extent do the citizens of England and Wales regard the independence of the police as legitimate? This study examines whether this independence affects the trust civilians put in the police and the legitimacy of police action. In spite of the independence can we still speak of policing by consent?

These issues are examined with the help of a description of events over the past 40 years which, among the citizens of England and Wales, have led to dissatisfaction with and indignation at police action. They are events which have developed into scandals and each has led to further political investigation. Five types of scandals are dealt with in this study: causes célèbres (in the fifties and sixties), the death of Blair Peach (the seventies), the Brixton riots and the Confait case (both in the eighties) and the miscarriages of justice (the eighties and nineties) by which the IRA cases are meant.

These five scandals have in common that in each case the government in London felt compelled to institute either a committee of inquiry or a Royal Commission in order to investigate the cause or background of the problem. They analysed the underlying problems and advised Parliament. All cases resulted in amendments of law and changes in policy. This procedure corresponds to the theory by the American L.W. Sherman, whose book 'Scandal and Reform' was published in 1978. In his book Sherman claims that in many cases of police corruption a scandal has been necessary to bring about change in or reform of police organisation because the police are very conservative and averse to change.

In each case the development of the scandals described in my book follows a particular course which I call the course of the six P's: Problem, Publicity, People, Politics, Policy and Practices. Accordingly, first a crisis or potential scandal is discovered. Then the press are informed and the case

may or may not be made public. Moral entrepreneurs emphasize the gravity of the situation and stir up the indignation of the public. Parliament is forced to respond to the scandal by policy making or legislation. In the course of the years following the introduction of a new policy or law it becomes apparent whether or not the scandal has been dealt with efficiently.

Finally I discussed the Dutch situation. I have two reasons for this. First and foremost the Dutch situation is in contrast with that in England and Wales and is proof of change in police legislation being possible without the incentive of a scandal: the reorganisation of the police in 1994. I have, however, questioned whether it is advisable to change something without having proven that the existing system is in any way deficient. According to Reisman (*Folded Lies*) it takes several years before one can judge if a reform or change has actually led to the desired results. At least a scandal offers the highest form of legitimacy for adjustment or change.

Besides the reorganisation of the Dutch police I have also discussed two Dutch scandals (the riots in Amsterdam and the IRT affair). These scandals show that even when the police is not independent and therefor can be called to account supervision remains a problem.

The conclusion of my study is that lack of adequate supervisory bodies can result in abuse and this has happened over the past 40 years. However, in England and Wales this abuse has not led to a more accountable and transparent police organisation with effective public supervision. The police is not prepared to surrender its independence and politicians are not willing to go back on this independence. So the channels are open to a new scandal. Despite the scandals of the past years the English and Welsh citizens, in general, do not have a particularly negative impression of the police. 'Every country in the world envies us our police'. This is a pronouncement still heard in England and Wales. However, the public's trust in the police and in the legitimacy of police action has been affected by recurring or new scandals.

Each society deserves a police force which is accountable and open and which operates in the public interest by consent of that same society: policing by consent. New rules and laws can only partly create a solution. The top of the police force must reassert the importance of laws and rules to the constables by means of policy and instruction. This entails a cultural adjustment within police organisation which can be realized gradually. Supervisors must be supervised as well but for this to be effective they should be open to supervision.

Anita Romano

Resumen

Den e estudio aki e posishon independiente di e 43 cuerponan policial di Inglatera y Wales ta para central. E independencia aki ta existi desde e fundashon di polis na Inglatera y Wales na 1829. E posishon independiente di e polis di Inglatera y Wales tin como consecuencia cu polis no por a ser yamá dor di autoridatnan local y central pa duna cuenta. Tampoko e alto comisarionan di e cuerponan policial tabata obligá di sigui ordennan of directivanan di por ehempel e ministro di e 'Home Office' (Asuntonan Interno). Un fiscal cu autoridat riba polis manera na Hulanda, no ta existi na Inglatera y Wales. Di punto di bista Europeo e independencia aki ta unico y ta bale la pena analis'é di serca.

Un di e preguntanan cu ta surgi ta si polis, pa motibo cu casi no tin control, ta abusá of por abusá di e competencianan cu a ser otorgá pa ley na polis. Te den ki grado e ciudadanonan di Inglatera y Wales ainda ta sinti e posishon independiente di polis como legitimo? Den e estudio aki ta averigua si e independencia tin consecuencianan pa e confiansa di e ciudadanonan den polis y pa e legitimidat p'e actuashon policial. No obstante e independencia ainda por papia di 'policing by consent'?

E asuntonan aki ta wordo discuti a base di un describshon di e eventonan den a ultimo 40 añanan, cu a causa desgusto y indignashon serca e ciudadanonan di Inglatera y Wales relashoná cu actuashon policial. Ta trata di eventonan cu a desaroyá den escandalonan y cu cada biaha a resultá den un investigashon politico mas aleu. Un cinco tipo di escandalo ta wordo discuti den e estudio aki: causes célèbres (añanan '50-'60), e fallecimiento di Blair Peach (añanan '70), e disturbionan na Brixton, e caso Confait, (ambos na añanan '80) y e miscarriages of justice (añanan '80-'90), entre cual e casonan di IRA.

E cinco escandalonan describí tin den comun cu e gobierno di London a hanja su mes obligá den tur e casonan pa instalá sea un comishon di investigashon sea un 'Royal Commission' pa investigá e causa of e trasfondo di e problema. E comishonnan aki a hasi un analysis den rapportnan di e problemanan cu a hiba na esaki y a hasi recomendashonnan na gobierno. Consequentemente tur e casonan esaki a resultá den cambionan di ley y di maneho. E procedura aki ta cuadra cu lokual ta ser describí den e teoria di e Americano L.W. Sherman di cual na 1978 un buki a ser publica cu e titulo Scandal and Reform. Sherman ta elaborá den su buki bisando cu den hopi caso unda tin corrupshon policial, a tuma un escandalo pa realisá un cambio den of un reformashon di e organisashon policial. Polis ta muestra di ta un organisashon cu ta sinti avershon pa cu cambionan. Polis ta masha conservativo.

E desaroyo di e escandalonan cu ta describí den mi buki, semper ta muestra un cierto trayecto. Mi ta yama esaki e trayecto di e seis P-nan: problem, publicity, people, politics, policy y practices. Segun e trayecto aki na prome lugá un crisis of un escandálo potencial ta wordo descubrí. Esaki ta ser divulgá na e medionan di comunicacion, cu sea lo publicá esaki of no. Entrepreneurs di moral ta emfatisá e seriedad di e situashon i ta lanta indignashon serca e publico. Politica ta wordo obligá pa reaccioná ariba e escandalo formulando un maneho of introduciendo legalislashon. Den e añanan despues di e introduccion di maneho nobo of legislashon lo sali na kla si a reaccioná adecuado riba e escandalo.

Na final di mi estudio mi ta discuti e situashon Hulandes. P'esaki tin dos motibo. Na promé lugar mi ta demostrá cu esci, cu contrali na locual semper bai ta e caso na Inglaterra y Wales, na Hulanda cambio di legislashon encuanto polis tambe ta posibel sin escandalo: Manera e reorganisashon di polis na 1994. Den esey mi ta puntra mi mes te na unda tin sentido pa cambia algo sin cu a keda demostrá cu e sistema existente ta contene fayonan. Segun Reisman (Folded Lies) ta solamente despues di algun aña ta posibel pa ripará si un cambio di e sistema en berdad hiba na logra e matanan deseá. Sherman ta bisa en todo caso cu un escandalo ta duna un legitimidad mayor pa hasi adaptashonnan of cambionan.

Ademas di discuti e reorganisashon di polis Hulandes, dos escandalo Hulandes (e disturbionan na Amsterdam y e IRT-affaire) ta wordo tratá. E escandalonan aki ta demostrá cu tambe cu un polis cu no por ser yamá independiente y cu por wordo yamá pa duna cuenta, e aspecto di control ta keda un problema.

E conclushon di e estudio ta cu e falta di instancianan cu ta controlá na un manera adecuado por causa problemanan grandi y cu durante e ultimo 40 aña esaki tabata realmente e resultado. E problemanan aki sinembargo no a conducí na un situashon caminda polis na Inglaterra y Wales a bira un organisashon mas responsabel y transparente cu a bin cai bou di un supervishon efectivo publico. Polis no ta mucho dispuesto pa laga su posishon independiente kai y politica pa mishi cu e posishon independiente ei. No obstante e escandalonan di e ultimo añanan, e impreshon general cu e cuidananan di Inglaterra y Wales tin di polis no ta particularmente mucho negativo. E frase 'every country in the world envies us for our police' awendia ainda por ser scuchá na Inglaterra y Wales. E confiansa di e cuidananan den polis y e legitimidad di actuashon policial sí ta wordo manchá pa e escandalonan cu sea cada biaha ta surgi di nobo of ta nobo.

E comunidad ta merece un aparato di polis responsabel, pero tambe transparente cu ta actua na interes general cu aprobashon di e mesun comunidad ey: *policing by consent*. Reglanan y leyman nobo solamente por percura

parcialmente pa un solushon. E importancia di cumpli cu leyman y reglanan mester wordo splicá di nobo na e agentenan di polis dor di e alto mando di e cuerpo di polis, haciendo uso di maneho y istrucshon bon cla. Esaki ta inserá un adaptashon cultural den e organisashon policial, cu por wordo realisá gradualmente. Tambe e controladornan mester wordo controlá, pero nan mester ta accessible pa esaki, sino e control no ta efectivo.

R.T.J.M. Oomen