



Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd







Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd

Grondtrekken van de Nederlandse politietraditie

A.J.J. Meershoek





In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Omslag: Martien Frijns

Ontwerp + omslag:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 592 1

NUR: 600, 824

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2012 Politie & Wetenschap, Apeldoorn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the author.

Inhoud

	Voorwoord	7
1	Inleiding	9
2	Agent of dienaar van politie	15
3	Een zedelijke taak in een liberale samenleving	27
4	Een laat zelfbewustzijn	39
5	Volksontwikkeling als opstap naar organisatie	49
6	Gezag, maar niet van de politie	61
7	Contouren van een hardnekkige traditie	73
	Literatuur	77
	Register	83



Voorwoord

De Nederlandse politie heeft een bijzondere traditie die, jammer genoeg, grotendeels verborgen ligt in zeldzame boeken, brochures en rapporten, in onvolledige archieven en in slechts op enkele plaatsen bewaarde tijdschriften. Dit essay is een poging om, steunend op eerder verricht onderzoek naar de geschiedenis van de Nederlandse politie, de hoofdlijnen van die traditie te ontdekken, niet zozeer door de belangrijkste ervaringen en daden van die politie op te sommen, als wel door na te gaan hoe politie, burgers en bestuurders het politieoptreden percipieerden en vooral hoe de politie haar optreden rechtvaardigde. Hoe werd in het verleden in de Nederlandse politie gedacht over de eigen identiteit, beroepsopvatting en maatschappelijke rol? En hoe keken burgers en bestuurders tegen die drie zaken aan?

Het verleden bevat geen recepten voor succes in de toekomst, historici sporen ook niet graag aan om de spreekwoordelijke vorige oorlog te winnen. Maar kennis van de ervaringen en inzichten van voorgangers voedt wel de reflectie op het eigen optreden en kan zo bijdragen aan een goede politie. Zelf maakte ik met die reflectie twintig jaar geleden kennis tijdens de colleges Politietheorie aan de Nederlandse Politieacademie, verzorgd door Piet van Reenen, Cyrille Fijnaut en Peter van Lochem. Daarbij probeer ik hier aan te knopen. Piet van Reenen, Ringo Ossewaarde, Jan Wiarda en Maarten Hell gaven waardevol commentaar op een eerdere versie.

Guus Meershoek



Inleiding

Gewoonlijk is de politie in de Nederlandse samenleving niet merkbaar aanwezig. In bijzondere situaties hoort zij dat wel te zijn, zij is dat dan ook vaak en kan dan een stempel drukken op de afwikkeling van gebeurtenissen. Op basis van een mandaat van het bestuur bedwingt zij dag in dag uit opkomende verstoringen van het maatschappelijk verkeer. Als regels worden overtreden, overlast wordt veroorzaakt of noodsituaties ontstaan, kan zij individuele burgers dwingend gedragsregels opleggen en hen zelfs tijdelijk aan het openbare leven onttrekken. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden, als bijvoorbeeld ongeregelde dreigen, wordt het mandaat ingetrokken en de politie direct gecommandeerd. Vanwege die in vergelijking met andere instanties grote vrijheid van handelen, leggen de opinies en denkbeelden van uitvoerend personeel bij de vormgeving van politietoetreden veel gewicht in de schaal, vaak meer dan wet- en regelgeving en instructies van het bevoegd gezag. Die denkbeelden en opinies stroken niet altijd met de bedoelingen van dat gezag en soms ook niet met het beeld dat burgers hebben van goed politietoetreden. In moderne rechtsstaten vallen de opvattingen van de politie zelden samen met die van de bestuurders en die van burgers. Deze gespannen verhoudingen vormen zelfs de basis van het politievraagstuk. Die spanning is niet weg te nemen; ze hoort bij een democratische rechtsstaat. Maar wordt deze te groot, is sprake van wederzijds onbegrip, dan ontstaan al gauw problemen, moeilijk oplosbare problemen, die het maatschappelijk leven verstoren en het goed functioneren van het openbaar bestuur bedreigen. Niet voor niets stond het verminderen van de spanning tussen politie en burgerij centraal in het project tot vermaatschappelijking van de politie dat na de conflictueuze jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn beslag kreeg in Nederland en elders in de westerse wereld.

In dit essay staat de wording van de binnen en buiten de Nederlandse politie heersende denkbeelden over haar taak en functie centraal. Een cruciale periode vormt de tweede helft van de negentiende eeuw toen de politie in Nederland in een georganiseerd verband werd gebracht. Tot die tijd liepen in de grote steden overdag wel dienaren van politie rond en 's nachts nachtwach-

kers en had de koning daar wel commissarissen van politie benoemd die namens justitie strafrechtelijke vervolging initieerden, maar was, behalve tijdens de jaarlijkse kermis, nauwelijks van gecoördineerd optreden of gecodificeerde instructies sprake. In Noord-Brabant, Zeeland en Limburg patrouilleerde wel de Koninklijke Marechaussee, maar ook deze opereerde verstrooid. Pas rond 1880, in vergelijking met de buurlanden relatief laat, begonnen in de grote steden hoofdcommissarissen en commissarissen zich met het dagelijks toezicht te bemoeien, werd de nachtwacht afgeschaft en ontstond in de korpsen een herkenbare recherche. De huidige politie kreeg toen haar grondvorm.

De organisatorische ontwikkeling van de Nederlandse politie is de laatste vijftien jaar voorwerp geworden van historisch onderzoek.¹ Nog kort geleden publiceerde een projectgroep onder leiding van Cyrille Fijnaut een overzichtswerk en afzonderlijke studies over de rijkspolitiekorpsen, de gemeentepolitie en de politiebonden en het politieonderwijs, gevolgd door een studie over de politie in Nederlands-Indië.² Naar de meningsvorming in de politie en daarbuiten is echter nog niet of nauwelijks onderzoek gedaan. Wel zijn er enkele rechtshistorische studies naar juridische debatten over de bevoegdheden van en over de politie. De onderzoekers wilden vaststellen welke bevoegdheden de wetgever en toonaangevende juristen in het verleden aan de politie en haar bevoegd gezag wilden toedelen, met het oogmerk om de bestaande wetgeving met betrekking tot de politie beter te begrijpen. De meest recente bijdrage vormt het proefschrift van Jacco Boek, getiteld *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*.³ Voorts plaatste Fijnaut in zijn proefschrift *Opdat de macht een toevlucht zij?* de Nederlandse discussies over het politiebestedel in het bredere kader van de Europese politiegeschiedenis. Hij besteedde daarbij wel

-
- 1 J. Smeets, *Het korps Politietroepen 1919-1940. De politiemilitair als steunpilaar van het wettig gezag 1919-1940*. Soest 1997. G. Meershoek, *Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie tijdens de Duitse bezetting*. Amsterdam 1999. R. van der Wal, *Of geweld zal worden gebruikt! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920*. Hilversum 2003.
 - 2 C.J.C.F. Fijnaut, *Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Amsterdam 2007. J. Smeets, *Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*. Amsterdam 2007. R. van der Wal, *De vakorganisatie en het beroepsonderwijs*. Amsterdam 2007. G. Meershoek, *De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam 2007. M. Bloembergen, *Uit zorg en angst. De geschiedenis van de politie in Nederlands-Indië*. Amsterdam 2009.
 - 3 F.H. van der Burg, *Preventieve justitie en plaatselijke politie. Enige historische en juridische beschouwingen over het begrip politie in het Nederlands recht*. Arnhem 1961. J.L.M. Boek, *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*. Arnhem 1985.

aandacht aan de inbreng van vooraanstaande politiemannen, maar zijn oogmerk was niet de heersende opvattingen in de toenmalige politiepraktijk in kaart te brengen, maar de politieke besluitvorming over de politie te begrijpen, in het bijzonder de oorzaken van reorganisaties van het politiebestedel te achterhalen.⁴

Dit essay onderscheidt zich van al deze studies doordat het zich concentreert op menings- en gedachtevorming. Hoe keek de politie tegen de eigen organisatie aan? En hoe oordeelden bestuurders en burgers over de politie? Wat werd beschouwd als goed politiewerk? Welke normen en waarden heersten binnen de politie en in haar directe omgeving? In hoeverre getuigden die opinies van ruimere denkbeelden over het doel van politiewerk? Beoogd wordt iets meer dan een inventarisatie van opmerkelijke ideeën te geven. Mij interesseren ook het besef van de kenmerken van de eigen praktijk en de mate waarin denkbeelden het politieoptreden structureerden. Getuigden deze gedachten van realiteitszin, van oog voor maatschappelijke problemen? De eerste vormgevers van de Nederlandse politie lieten zich leiden door buitenlandse voorbeelden. De eerste publicisten over de politie stonden buiten de organisatie. Mij interesseert ook wanneer de politie erin slaagde om, onafhankelijk van het bevoegd gezag en los van buitenlandse voorbeelden, de eigen praktijk te benoemen, verklaren en rechtvaardigen. Wanneer ontstond in Nederland zoiets als politieel zelfbewustzijn?

Voor de politietraditie die dit essay zo probeert bloot te leggen, zijn allerlei in en buiten de politieorganisatie heersende, voor de politiepraktijk betekenisvolle opvattingen relevant, niet slechts uitgewerkte theorieën. Natuurlijk moeten opvattingen een zeker niveau van abstractie hebben, wil de houder in staat zijn om de eigen praktijk of die van een aan zijn leiding toevertrouwde dienst te doorgronden, verklaren en legitimeren. In de politie waren en zijn zulke theorieën echter niet onmiddellijk voorhanden omdat zij heel goed kon en kan functioneren op basis van opgedrongen, half uitgewerkte denkbeelden. Het is zaak ook de laatste in de beschouwing op te nemen. Om greep te krijgen op het hele scala aan ideeën worden in deze verkenning drie termen als leidraad genomen: 'politie', 'zedelijke taak' en 'gezag'. Het eerste begrip zegt iets over de eigen identiteit; het tweede iets over de beroepsopvatting; het derde iets over het eigen beeld van het bevoegd gezag en het door de

4 C.J.C.F. Fijnaut, *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*. Antwerpen/Arnhem 1979. Zie ook de verzamelbundel: P. van Reenen (red.), *Het politiebestedel*. Arnhem 1987.

politie uitgedragen beeld van de overheid. De drie termen raken aan kernelementen van het politiewerk. Gereconstrueerd wordt hoe in de loop der tijd hun betekenis verschoof en of deze begrippen in een breder kader werden geplaatst.

Dit essay is een eerste verkenning van een nog vrijwel niet betreden terrein. Aanleiding voor de zoektocht vormt de constatering van een gebrek aan zingevende ideeën in de huidige politie, merkbaar sinds de Nederlandse variant van *community policing* haar zeggingskracht en geloofwaardigheid begon te verliezen. Sinds de reorganisatie van 1993 wordt de politieorganisatie regelmatig heringericht, maar vrijwel nooit gebeurt dat meer op grond van een bij de tijd gebrachte visie op het eigen politiewerk, meestal daarentegen op basis van losse eisen die aan willekeurig welke commerciële onderneming kunnen worden gesteld, zoals vergroting van de productiviteit, vermindering van de overhead en versterking van de slagkracht. Zonder een leidende gedachte over wat goed politiewerk is, blijft echter elke wijziging van structuren vruchteloos. Een verkenning van het eigen verleden, zoals hierna wordt ondernomen, levert niet meteen zo'n gedachte op, mogelijk wel een iets ander beeld van in de Nederlandse samenleving gewortelde politie-ervaring. Door de combinatie van vervreemding en herkenning waarmee reflectie op het eigen verleden gepaard gaat, kan die kennis de politie een aanzet geven tot de onontbeerlijke ideeënvorming.

De hier ondernomen vorm van ideeëngeschiedschrijving is niet nieuw. Zij is onder andere al met vrucht toegepast op de vorming van Nederlandse politieke instituties.⁵ Maar op deze wijze is nog niet naar het politieverleden gekeken. Het essay heeft dan ook een verkennend karakter. De auteur is zich bewust van enkele belangrijke lacunes. Zo ontbreekt aandacht voor de Koninklijke Marechaussee en voor de periode van de Duitse bezetting. Hoewel in de slotparagraaf wordt aangeknoopt bij de huidige stand van zaken in de reflectie op de politie, wordt nauwelijks ingegaan op de vele publicaties die de afgelopen 25 jaar over de Nederlandse politie zijn verschenen. Voor het onderzoek waren veel primaire bronnen voorhanden, zoals politietijdschriften en vakbladen, leerboeken maar ook brochures en populair-

5 E.H. Kossmann, *Politieke theorie in het zeventiende-eeuwse Nederland*. KNAW, LXVII, nr. 2, 1960; E.H. Kossmann, *Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*. Amsterdam 1987. Zie ook: H. te Velde, 'Zedelijkheid als ethiek en seksueel fatsoen. De geschiedenis van een Nederlands begrip'. In: R. Aerts & K. van Berkel (red.), *De pijn van Prometheus. Essays over cultuurkritiek en cultuurpessimisme*. Groningen 1996, 198-218.

wetenschappelijke boeken waarin politiemensen het grote publiek over het eigen vak of over buitenlandse politiekorpsen informeerden. Deels waren deze al door de auteur geraadpleegd in het kader van het eerdergenoemde project over Nederlandse politiegiedenis. Bronvermelding voor de in dit essay geschetste ontwikkeling van de politie is dan ook te vinden in de op dat onderzoek gebaseerde studie.⁶ Aanvullend onderzoek is onder meer ver-
richt in de digitale bestanden van de *Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren*, het *Woordenboek der Nederlandsche Taal* en de verzameling *Historische Kranten* van de Koninklijke Bibliotheek.

6 Meershoek (2007).



Agent of dienaar van politie

Het begrip ‘politie’ of ‘policie’ of ‘policije’ werd al gebruikt in de eerste publicaties over het bestuur van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Het betekende zoveel als bestuur, maar ook beleid en zelfs regelgeving. Zo meldt het *Groot Placaetboek* in 1647: ‘Groote vergaderingen ende byeenkomsten van veele Menschen, het welck naer de Policie deser Landen, niet en kan werden getollereert.’⁷ Het begrip werd vooral gebruikt in kringen van bestuurders en juristen en dan niet zozeer om concrete functionarissen of een concrete praktijk aan te duiden, maar ter afbakening van een domein. In de zestiende en zeventiende eeuw eerst nog uitsluitend ter afscheiding van het religieuze leven, een terrein van de samenleving waar bestuurlijke bemoeienis nodig was, maar dat ook al gauw aanleiding gaf tot controverses, en waarover de kerkelijke autoriteiten een zekere zeggenschap was vergund. Bijvoorbeeld in de formulering: ‘Daer moeten Godsallighe Predicanten sijn inde Kercke: Wijse Regenten inde Politye.’⁸ Maar spoedig ook in contrast met het financieel beheer van de (lokale) overheid en met de justitie. ‘Politie’ heeft dan betrekking op het toezicht in de steden door wijkmeesters, brandwachten, nachtwakers en de relatie van het stadsbestuur met de gilden en de burgerwachten. Het gaat dan zoveel betekenen als bestuurlijke handhaving waartoe ook wel dwang en geweld horen, maar niet het optreden van de schout en baljuw, dat tot de justitie wordt gerekend. In tal van Nederlandse steden werden ‘policiemeesters’, de enige stedelijke bediende waarvan de naam de term bevat, ingezet om de drukbezette schepenen allerlei handhavende taken uit handen te nemen.

In de vroegmoderne tijd had het begrip ‘politie’ niet alleen een descriptief karakter maar ook een normatieve betekenis. Een situatie waarin politie was, was goed; een waarin deze ontbrak of tekortschoot, was slecht. Wat politie inhield, was voorwerp van tal van beschouwingen. Het meest bekend is het

⁷ *WNT*, lemma ‘politie’, 1a.

⁸ *WNT*, lemma ‘politie’, 3a. Zie in dit verband: P. de Rooy, *Openbaring en openbaarheid*. Amsterdam 2009.

in de Republiek gezaghebbende geschrift van de Emdense gemeentesecretaris Johannes Althusius uit 1603, de *Politica metodice digesta*, waarin hij zijn leer van het samenleven in een stad uiteenzet. Hij beschouwde besturen als ‘de kunst om mensen samen te brengen opdat zij onder elkaar een maatschappelijk leven beginnen, verzorgen en in stand houden’.⁹ Althusius gebruikte het begrip ‘politie’ daarop aansluitend in drie betekenissen:

‘Allereerst rechtsgemeenschap in de zin waarin de apostel Paulus (Brief aan de Filippensen 3, 20) over burgers van een rijk (politeuma) [in de hemelen] spreekt, vervolgens de kunst en manier om een samenleving in te richten en te besturen en ten slotte de orde en regelgeving van een stad (civitas) die de handelingen van inwoners sturen en leiden.’¹⁰

Politie duidt in zijn visie dus niet alleen (in de derde betekenis) op de goede neerslag van een bestuurspraktijk, maar ook op zowel een ideaal als een goede bestuurspraktijk zelf. Ook al hadden de steden reeds personeel dat toezichthoudende functies vervulde, zoals poortwachters, torenwachters en klapwakers, de term ‘politie’ is bij Althusius nog niet gebonden aan specifieke functionarissen, maar duidt in alle drie betekenissen op de binding tussen burgers die zorgt voor stedelijke voorspoed, waaraan diverse partijen bijdragen en waarvoor deze ook medeverantwoordelijk zijn.

De bevolking, die werd geconfronteerd met al die toezichthouders in stedelijke dienst, beschikte ook over generaliserende termen om hen aan te duiden. In de zeventiende eeuw was de tot op heden gangbare term ‘wout’ courant om dienaren van het stadsbestuur mee weg te zetten. Al in het Middelnederlands betekende dit woord macht of gezag en refereerde het dus expliciet aan het handhavende optreden van deze stedelijke bedienden, niet in gunstige zin.¹¹ Omdat zij zich vaak oneigenlijk verrijkten, niet alleen ten koste van criminelen maar ook van fatsoenlijke burgers, genoten justitiële functionarissen als schouten, baljuws, schoutsdienaren en substituten in de regel evenmin veel aanzien. Daarvan getuigde ook het spreekwoord: ‘Schouten en baljuwen grijpen als wuwen [wouwen].’ Dat ook assistenten van de schout

9 J. Althusius, *Politik [Politica methodice digesta]*. [red. D. Wyduckel, Berlijn 2003], hoofdstuk 1, §1,

10 Althusius (2003), hoofdstuk 1, §5.

11 *WNT*, lemma ‘wout’.

niet goed aangeschreven stonden, blijkt uit aanduidingen als rakkers, diefleid-
ders en schoutshonden.¹²

De Franse tijd (1795-1813) bracht een duurzame verandering in het openbaar bestuur in Nederland, in het bijzonder in de organisatie van de justitie, en mede als gevolg daarvan in de gangbare begrippen. Het ambt van schout verdween. De uitvoerende en rechtsprekende machten werden gescheiden. De gemeente werd de basiseenheid van het bestuur. In de nieuwe stedelijke reglementen was expliciet sprake van politie als bestuurlijke taak: 'Burgemeester en wethouders hebben het Bestuur van de Politie.'¹³ De rechterlijke macht en het strafproces werden op nationale, Franse leest geschoeid. Als verlengstuk van het Openbaar Ministerie kwamen in de grote steden 'commissarissen van politie'. Ten tijde van de inlijving bij Frankrijk (1810-1813) werden deze beambten ingevoegd in de Franse politieorganisatie en verscheen ook de gendarmerie op het toneel. Nederland werd daarmee voor het eerst met een zelfstandige politiemacht geconfronteerd, geleid door 'directeuren van politie' en een 'directeur-generaal van politie' die door de bezetter waren benoemd. Nieuw was ook het publieke gebruik van de term 'agent' voor hun assistenten. Tot dan toe werd dat begrip nog uitsluitend gebruikt ter aanduiding van vooraanstaande personen die openlijk of verdekt met een mandaat van een overheid of een handelshuis optraden. Nu vond de term ook ingang voor hoge en lage beambten die een mandaat hadden om de stand van zaken op een terrein van overheidszorg te inspecteren.¹⁴

Zoals blijkt uit een analyse van de frequentie van deze termen in het bestand *Historische Kranten*, dat publicaties vanaf het begin van de zeventiende eeuw bevat, deed het begrip 'policie' halverwege de achttiende eeuw zijn intrede in de Nederlandse pers, beduidend later dan in Engeland en Frankrijk.¹⁵ In de Franse tijd werden de begrippen 'policie' en 'politie' courante termen.

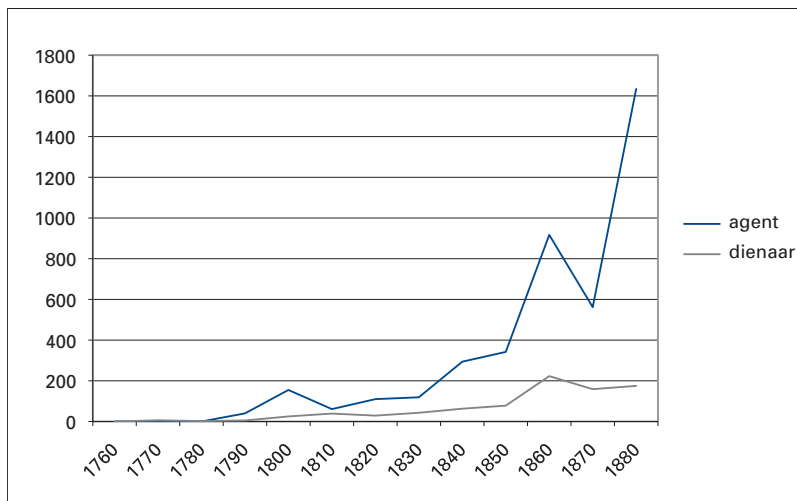
Grafiek 1 toont dat, naast de oudere term 'dienaar van politie', in de Franse tijd de term 'agent van politie' in zwang raakte en in de Bataafse Republiek (1795-1806) zelfs ging domineren.

12 Met dank aan Maarten Hell.

13 *WNT*, lemma 'politie', 7a.

14 *WNT*, lemma 'agent'.

15 F.M. Dodsworth, 'The idea of police in eighteenth century England: discipline, reformation, superintendence, c. 1780-1800'. In: *Journal of the history of ideas*, vol. 69, no. 4, 583-604.



Grafiek 1: frequentie termen 'dienaar' en 'agent' in combinatie met 'politie' 1760-1880
<http://kranten.kb.nl>

Na de bevrijding in 1813 werden de grondtrekken van de Franse justitiële en aanvankelijk ook politieke organisatie in stand gehouden. Als Koninklijke Marechaussee bleef de gendarmerie, gedirigeerd door de minister van Justitie en Politie, in de Zuidelijke Nederlanden patrouilleren. Ofschoon de nationale bevelsstructuur van de politie in de jaren daarna wegwijnde, behield de term 'politie' in de perceptie van bestuur en bevolking wel de moderne betekenis van openbare veiligheidszorg, maar werd niet meer naar een en hetzelfde object verwezen: korpsen politie waren afwezig. In de sfeer van justitie bleef de herinnering aan het opgedoekte apparaat uit de Franse tijd levend en werd er natuurlijk zakengedaan met de gehandhaafde commissarissen van politie, maar in de samenleving nam de frequentie van het gebruik van de term 'agent van politie' beduidend af. De traditionele termen 'dienaar' en 'policie' zetten echter hun opmars voort, zij het misschien alleen in absolute zin en niet afgezet tegenover de toename van het aantal kranten. Verwezen zal zijn naar de restanten van de door de Fransen georganiseerde politie, de 'dienaren van politie', in de volksmond 'dienders'. In 1820 begon een Amsterdammer zijn ingezonden brief aan de krant met de woorden: 'Weinige weken geleden, passeerde ik over de Noordermarkt en zag daar, tot mijne verwondering, eenen Heer met het ridderteekeken versierd, geassisteerd en gevolgd door dienders van de policie, die eenige vellen papier ter hand hadden.'¹⁶

Rond 1830 werd in Londen en Parijs in reactie op protestbewegingen en revolutionair geweld het politieel toezicht gemoderniseerd. Daar was de politie al in korpsen ondergebracht, maar nieuw was nu dat het optreden van de manschappen in deze steden centraal werd geleid, dat de agenten ongewapend waren en in uniform volgens vaste regels in de hele stad toezicht hielden. Maar in Nederland bleef in 1830 zulke vernieuwingsdrang uit en veranderde er weinig tot niets. Nieuws deed zich pas tien jaar later voor, in Amsterdam, toen daar de jonge, hervormingsgezinde advocaat Hendrik Provo Kluit tot directeur van politie werd benoemd. Provo Kluit was in 1803 in Utrecht geboren als zoon van de toenmalige procureur-crimineel voor het Departement van de Zuiderzee (Noord-Holland en Utrecht), had rechten gestudeerd aan het Atheneum Illustre in de hoofdstad, de voorloper van de stedelijke universiteit, en was daar in 1829 gepromoveerd op een dissertatie over het uitleveringsrecht. Hij had dus een duidelijk justitiële achtergrond, was goed thuis in de Franse wetgeving en ging zijn dienaren dan ook agenten noemen.

Bij zijn aantreden als directeur van politie in juli 1840 trof Provo Kluit een politiemacht aan die sinds 1814 niet wezenlijk was veranderd. Veertig dienaren verzorgden op eigen houtje de surveillance. Zij waren tamelijk oud en hun moraal en moreel lieten veel te wensen over. Elke specialisatie ontbrak. De zeggenschap van de directeur over hen was beperkt: hij mocht hen ook niet belonen of straffen. Provo Kluit wilde deze situatie veranderen en naar Parijs' voorbeeld de loslopende dienaren omvormen tot een modern korps in uniform gestoken agenten van politie die overdag maar ook 's nachts langs vaste routes in de stad zouden surveilleren. De nachtwacht zou fors moeten inkrimpen, maar daar stond tegenover dat de surveillance enorm zou worden versterkt met ruim 450 nog te rekruteren pompiers, marechaussees te voet. Het uitvoerende personeel zou worden ingedeeld in twee rangen, zodat de directeur de meest bekwame en toegewijde agenten kon bevorderen. Enkele jongemannen van goede afkomst zouden tegen een behoorlijk salaris als 'inspecteur van politie' worden aangesteld om namens hem op dit nieuwe geheel toezicht te houden. Provo Kluit wilde bovendien aparte agenten voor de recherche en voor bijzonder toezicht.

Provo Kluit mocht kort na zijn aantreden het aantal dienaren iets uitbreiden en hen in een nieuw uniform steken. Zij kregen een hoge hoed met een koperen plaat met het stadswapen en een lange jas met twee rijen vergulde



knopen en een riem. Twee jaar later verkreeg hij ook de leiding over de nachtwacht. Maar daarna ebde in het stedelijk bestuur de steun voor zijn hervormingen weg. In 1843 ging de gemeenteraad wel met zijn plannen akkoord, maar op voorwaarde dat het rijk zou bijdragen in de kosten. Die rijksbijdrage kwam er niet en toen verdween ook het animo van de raad: uiteindelijk moest hij met een beperkte uitbreiding van het aantal dienaren genoeg nemen.

Provo Kluits ijveren was in de stad echter niet onopgemerkt gebleven. Een jaar na zijn aantreden schreef het oppositionele *Weekblad van het Regt*: ‘Er is meer leven, meer eenheid in de politie gekomen, er zijn verscheidene pogingen ten goede gedaan, de nieuwe directeur dirigeert zelf, is dagelijks aan zijn bureau te vinden en te spreken, laat niet alles aan zijn ondergeschikte beambten over.’¹⁷ Onder de burgerij raakte nu de term ‘politie’ in zwang om de dienaars als collectief aan te duiden. Daarvan getuigde bijvoorbeeld de in 1848 gepubliceerde roman *Mijnheer Luchtervelde* van de schrijver Eugène Zetterman, waarin de hoofdpersoon ongewild betrokken raakt bij een moord:

‘Hij rukte en sloeg, en misschien zou het hem gelukt zijn Roza te verlossen, toen hare meesteres haar eenen zoo geweldigen slag op het hoofd toebrengt, dat zij eenen scherpen gil slaakte en stuiptrekkend nederviel. Gij hebt haar vermoord! - riep Luchtervelde, en gelijk Felix, die dit betwijfelde, zich van den moord wilde verzekeren en over haar nederbukte, zag hij van verre de politie komen aangesneld. Weinig genegen om zich voor het geregt tusschen zulke zaak betrokken te zien, stelde hij het op een loopen, en, daar hij de politie gedurig achter zich hoorde, was hij niet gerust, alvorens hij in de Molenaarstraat op zijne sponde lag.’¹⁸

Opmerkelijk was ook het hernieuwde gebruik van de term ‘agent’.¹⁹ Zo voerde de schrijver Willem van Zeggelen in 1841 in zijn roman *Uitstapje van Pieter Spa naar Amsterdam* een dienaar van politie aldus op: “‘Hij die aan volk als jij gelooft, hij zou een slecht beambte wezen,’ hernam de agent.’²⁰

Ook de niet-kiesgerechtigde delen van de bevolking, die blootstonden aan

17 *Weekblad van het Regt*, 1841, Nr. 223.

18 E. Zetterman, *Mijnheer Luchtervelde*. Amsterdam 1848.

19 *WNT*, lemma ‘agent’.

20 W.J. van Zeggelen, *Uitstapje van Pieter Spa naar Amsterdam*. 1841, 111.



de door Provo Kluit vergrote handhavingsdruk, merkten de hervormingen op, in het bijzonder de nieuwe uitmonstering van de dienaren. In die kringen doken nu voor Provo Kluits manschappen aanduidingen op als ‘koperslager’, ‘blikhoed’, ‘glimmend gassie’, ‘koperstuk’ en ‘koperlap’ – termen die verwezen naar het nieuwe hoofddeksel en die in de pers pas na de eeuwwisseling zouden doordringen.²¹ In zijn memoires schreef de Amsterdamse journalist Justus van Maurik over zijn jeugd halverwege de negentiende eeuw:

‘Wat ’n goeden vaderlijken diender; hij draagt een hoogen hoed, met een koperen stadswapen ervoor, een langen kuitendekker en een sabel die kiekeboe speelt uit zijn jas... maar zoo heel goedig is hij toch ook niet, want hij rost een paar straatbengels ongenadig af, omdat zij hem “koperslager” en “blikhoed” schelden en zich onhebbelijk aanstellen voor de koffiehuisen in de Kalverstraat.’²²

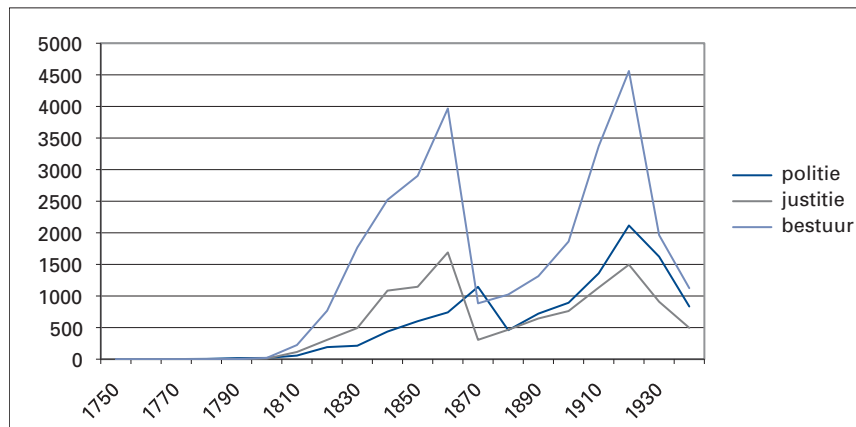
Zo vormde zich ook in de lagere sociale milieus een beeld van de hervormde politie als ordestichtende macht in de stad.

In het voorjaar van 1848 vonden in reactie op de golf van revoluties die door Europa trok, ook in Nederland staatkundige hervormingen plaats. De liberale staatsrechtgeleerde Johan Rudolf Thorbecke, die hier de belangrijkste wetgeving opstelde, gebruikte de term ‘politie’ nog in de traditionele betekenis van bestuur. Als hoogleraar had hij tot de doeleinden van de bestaande politie niet alleen de zorg voor de veiligheid gerekend, maar ook de bevordering van de arbeidsmoraal en de regeling van de religieuze praktijken en het onderwijs. Als staatsman had hij weinig met de politie op. Hij schiep met zijn hervormingen in korte tijd een helder staatkundig raamwerk dat de zelfbewuste, hogere burgerij volop gelegenheid bood om in de volgende decennia het lokale bestuur naar haar hand te zetten, maar vernieuwing van de politie stond niet op zijn program.²³ Met die prioriteitsstelling sloot Thorbecke aan bij de publieke opinie, zoals blijkt uit de frequentie van het gebruik van de term ‘gezag’ in de pers toentertijd.

21 E. Sanders, *Modern Bargoens woordenboek*. Utrecht/Antwerpen 2009, lemma ‘koperslager’, e.a.

22 J. van Maurik, *Uit het leven*. Amsterdam 1899, 428, aangehaald door Sanders (2009), lemma ‘koperslager’.

23 J.R. Thorbecke, *Staatsinrigting en Staatsbestuur*. Arnhem 1968.



Grafiek 2: frequentie termen 'politie', 'justitie' en 'bestuur' in combinatie met 'gezag' 1750-1940
<http://kranten.kb.nl>

Uit grafiek 2 blijkt dat voorafgaand aan deze hervormingen in de Nederlandse pers de term 'gezag' steeds vaker werd gebruikt, vooral in combinatie met de term 'bestuur', minder vaak in samenhang met het woord 'justitie' en nog minder met het begrip 'politie'. Klaarblijkelijk werd in de publieke opinie het (tekortschietend) gezag vooral het bestuur aangerekend. Uiteindelijk zou dat bestuur ook het voornaamste object van de hervormingen zijn.

Provo Kluit verwelkomde vermoedelijk de liberale koers die de regering met het aantreden van Thorbecke insloeg, maar met haar plannen was hij duidelijk niet gelukkig. In de zomer van 1849 publiceerde hij de brochure *De hervorming der politie in Nederland*. Hij zette daarin de bedoeling uiteen van de bestaande wetten en reglementen die deels van Franse herkomst waren, deels later naar Frans voorbeeld waren geconcipeerd. Zelf zag Provo Kluit in lijn daarmee de politie als het instrument om in het gehele land gelijkmatig naleving van de wetten af te dwingen. Zij moest daarom inwendig een en ondeelbaar zijn. Hij beseftte dat aan het begrip 'politie' in Nederland nog het odium van de repressie tijdens de Franse bezetting kleefde en benadrukte daarom dat hem een civiele politie voor ogen stond.²⁴

Provo Kluit wilde de positie van directeur van politie, die hij zelf op dat moment bekleedde, opwaarderen, zodat deze voor de beoogde eenheid in politieoptreden kon zorgen. Hij deelde deze daarom een zelfstandige positie

24 H. Provo Kluit, *De hervorming der politie in Nederland*. Amsterdam 1849, 42.

naast de burgemeester toe en wees daarbij op soortgelijke regelingen in andere Europese hoofdsteden, in het bijzonder Parijs, waar de *préfet de police* ook rechtstreeks onder de minister viel. Naar Frans voorbeeld moesten de directeuren van politie en de onder hen ressorterende politie meer taken en bevoegdheden krijgen. Naast opsporing en voorkoming van misdrijven diende de politie toezicht te houden op onder meer vreemdelingen en logementen, op schouwburgen en theaters, op publieke vrouwen en op de werkboekjes van arbeiders. De directeuren mochten in aanvulling op de bestuurlijke wet- en regelgeving ook plaatselijke verordeningen uitvaardigen.

Provo Kluit was de eerste Nederlandse politiechef die publiekelijk een uitgewerkte visie op de politie etaleerde en deze ook in de praktijk trachtte te verwezenlijken. Hij wist echter weinigen voor zijn grootse plannen te winnen. Vermoedelijk waren deze voor de zittende bestuurders te duur en te zeer gericht op de justitiële politietaak. Ook de liberale oppositie toonde zich weinig ontvankelijk. Daar herkende men in zijn voorstel de contouren van het repressieve politieapparaat uit de tijd van de Franse bezetting en was men ook gewoon beducht voor bestuurlijke bemoeizucht. In de woorden van de liberale econoom en latere president van De Nederlandsche Bank Simon Vissering: 'Zolang de aard van dat toezigt niet nader omschreven is, loopt het gelijkelijk gevaar om nietsbeteeknend te worden, of om in nuttelooze plagerij te ontaarden.'²⁵

De denkbelden van Provo Kluit waren niet origineel. Hij had deze direct ontleend aan de Franse praktijk en Franse juristen, zonder zich veel reken-schap te geven van de Nederlandse politieke en maatschappelijke verhoudingen. Dat laatste wekt vooral bevreemding omdat hij als secretaris van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen goed ingevoerd moet zijn geweest in de kring van hervormingsgezinde bestuurders. Voor zijn ideeën vond hij nauwelijks bijval, waarschijnlijk mede omdat de behoefte aan politiezorg in de Nederlandse samenleving, bij afwezigheid van industrialisering en urbanisering, nog nauwelijks werd gevoeld. Wel was in Amsterdam als gevolg van zijn optreden als directeur van politie iets veranderd aan de publieke perceptie van de dienaren.

Provo Kluit liet zich door al deze tegenslagen niet uit het veld slaan: hij nam ontslag uit politiedienst en stelde zich kandidaat voor de Tweede Kamer, in de hoop zo alsnog zijn ideeën te verwezenlijken. Kort nadat hij tot Kamer-

25 S. Vissering, 'Eenige opmerkingen over de kwestie van den dag'. In: *De Gids*, 1852, 312.

lid was verkozen publiceerde hij, in het vooruitzicht dat minister Thorbecke spoedig met een nieuw ontwerp van de Gemeentewet zou komen, een tweede brochure, *De zelfstandigheid der politie verdedigd*, waarin hij zijn voorkeur voor een aparte, 'inwendig onverdeelde' politie op een nieuwe manier bepleitte. Hij beriep zich nu niet meer op het Franse justitiële erfgoed, maar pleitte met pragmatische argumenten voor samenvoeging van de bestaande gerechtsdienaren, marechaussee en hulpmarechaussee met de lokale politie in een korps rijkspolitie. Dat korps zou, zoals hij met de titel van zijn brochure aangaf, zelfstandigheid moeten genieten. Hij beriep zich echter niet op het Engelse systeem, dat de politie autonomie onder de wet verschaftte: vermoedelijk was hij onvoldoende ingevoerd in de daar geldende regels. Zelfstandigheid betekende voor hem vooral inperking van de bemoeienis van het lokaal bestuur met de politie, ten gunste van justitie. In plaats van de burgemeester dienden de commissarissen van politie verantwoordelijk te worden voor de handhaving van de openbare orde.

Provo Kluit formuleerde ditmaal ook nauwkeurig hoe het nieuwe korps moest worden ingericht. De basis vormde de justitiële indeling van Nederland in 150 kantons. In elk kanton kreeg een commissaris van politie de beschikking over een of meer inspecteurs en veertien dienaren van politie evenals over de nachtwacht. De homogene organisatie zou nieuwe mogelijkheden scheppen om de kwaliteit van het personeel te verbeteren: 'De trapswijze opklimming van verschillende rangen kan het hare bijdragen om den dienstijver op te wekken.'²⁶ Om critici de wind uit de zeilen te nemen, liet Provo Kluit opnieuw merken dat hij scherp beseftte tot welke dwingelandij een centraal geleide politie onder de Franse bezetting had geleid. Hij combineerde zijn pleidooi voor meer politieke zelfstandigheid daarom met een beperking van haar taken en haar bevoegdheden. Die taken beschreef hij nu kernachtig op moderne wijze als 'het beveiligen der regten van den staat en den burger, door afwerende en inzonderheid door voorkomende maatregelen'. Concreet kwam dat neer op 'de zorg voor het bewaren van rust, orde en veiligheid, het toezigt bij volksverzamelingen, de verhinderende van oploopen en oproerige handelingen, het toezigt op vreemdelingen en voorts zoo men wil, het onderwerp der prostitutie'.²⁷ In vergelijking met zijn eerdere taakomschrijving was dat een aanmerkelijke inperking. Niet langer behoefde de politie het uitgaansleven en

26 Provo Kluit, *De zelfstandigheid der politie verdedigd*. Amsterdam 1850, 75 en 81 e.v.

27 Idem, 68.

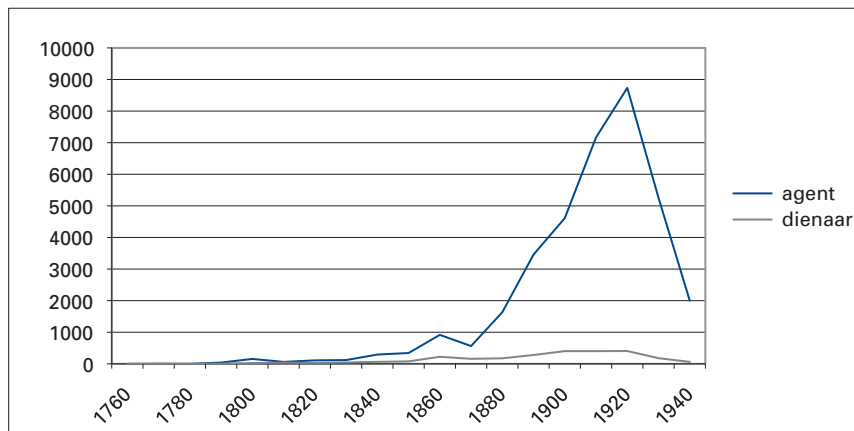
de fabrieksarbeid te reguleren, paspoorten te verstrekken of dwangverpleging op te leggen. Hij zag er helemaal van af directeuren de bevoegdheid te geven om zelf verordeningen uit te vaardigen.

Voor Provo Kluit trad het moment van de waarheid aan in mei 1851, toen in de Tweede Kamer Thorbeckes ontwerp van de Gemeentewet werd behandeld. De liberale voorman had bij het opstellen van de Grondwet de vorst het voorrecht moeten laten om de scepter te zwaaien over de politie in zijn rijk. Maar om die koninklijke macht over de politie toch in te perken, bracht hij met het wetsontwerp een scheiding aan tussen gemeentepolitie en rijkspolitie, plaatste de eerste onder het burgerlijke gezag van de burgemeester en gaf deze de primaire taak om de door de gemeenteraad opgestelde plaatselijke verordeningen te handhaven. De rijkspolitie liet hij ongemoeid, om een confrontatie met de koning uit de weg te gaan. Die oplossing was niet naar Provo Kluits zin en hij reageerde met een krachtig pleidooi om de politie alsnog te onttrekken aan de bevoogdende leiding van de burgemeester. Maar ook al had hij inmiddels enkele concessies gedaan om zijn voorstel voor een ongedeeld, zelfstandig korps rijkspolitie acceptabel te maken, hij kreeg van zijn collega-parlementsleden geen enkele steun, blij als deze waren dat een deel van de politie aan de rechtstreekse bemoeienis van de vorst werd onttrokken. De Politiewet, die de voor de vorst resterende rijkspolitie een wettelijke basis had moeten geven, bleef uit.

Als gevolg van Thorbeckes manoeuvre kreeg de politie in Nederland een overwegend lokaal, burgerlijk en bestuurlijk karakter. Zijn traditionele overtuiging dat politiewerk vooral handhavend optreden is, werkte ook door in de aanwijzing van de burgemeester als hoofd van politie en in de benaming van lokale regelgeving als Algemene Politie Verordening. Zo bleef men nog decennialang openbare gezondheidszorg aanduiden met de term 'geneeskundige politie'.²⁸ Uit grafiek 2 op pagina 22 valt op te maken dat na de hervormingen van Thorbecke de frequentie van het gebruik van de term 'gezag' in de pers sterk verminderde, wat een indicatie is dat in de publieke opinie het bestuur meer effectiviteit werd toegekend.

Hoewel het begrip 'dienaar van politie' aanvankelijk ook vaker werd gebruikt, blijkt uit grafiek 3 dat desondanks de moderne termen 'agent' en 'politie' in de volgende decennia definitief de dominante begrippen werden. Een daadwerkelijke modernisering van de politie bleef niettemin nog enkele

28 WNT, lemma 'politie'.



Grafiek 3: frequentie termen 'dienaar' en 'agent' in combinatie met 'politie' 1760-1940
<http://kranten.kb.nl>

decennia uit, mogelijk doordat de hervorming van het bestuur vruchten afwierp en werd gewaardeerd. Provo Kluit mocht in 1854 – inmiddels lid van de Raad van State – een commissie over het politievraagstuk voorzitten en kon in die rol nog eenmaal en uitvoeriger dan ooit zijn ideaal van een ongedeeld korps civiele rijkspolitie uitdragen. Maar de Rijksveldwacht, die naar aanleiding van dat rapport werd opgericht, was een zeer zwakke afspiegeling van dat ideaal. Als droombeeld zou Provo Kluits visie in de juridische discussie over het politiebestedel niettemin wel een dominante rol blijven spelen, tot op de dag van vandaag.

Een zedelijke taak in een liberale samenleving

De dienaren van politie die voor 1880 in de grote steden in los verband op straat toezicht hielden, kenden wellicht een groepsgeest, maar van een beroepsopvatting in de zin van een op maatschappelijke veiligheidskwesties afgestemde code voor vakmatig optreden was nog geen sprake. Zij moesten wanordelijkheden op straat tegengaan en toezien op de naleving van lokale verordeningen, maar hoe zij zich daarbij moesten opstellen, werd geheel aan henzelf overgelaten. De wat grotere steden hadden voor deze dienaren reglementen, maar deze bevatten slechts bepalingen over aanstelling en ontslag, over wie bevoegd gezag over hen uitoefende en wie straffen mocht uitdelen. Bij hun aanstelling ontvingen zij wel een preek van de commissaris, maar voor het overige werden hun geen opvattingen over juist optreden bijgebracht. Van enige opleiding was geen sprake. Pas in 1860 kregen de dienaren van politie een eerste houvast bij het dagelijks optreden, toen een ambtenaar van de Utrechtse provinciale secretarie, Hendrik Verwoert, het boek *Theorie der Geregte en Administratieve Politie, ten nutte van de beampten der Rijks- en Gemeentepolitie* publiceerde.²⁹ Hoe hij tot zijn initiatief kwam, is onbekend; verder publiceerde hij niet op politiegebied. Het boek was een gids: naar het voorbeeld van de catechismus verschaftte het agenten, marechaussees en veldwachters antwoorden op meer dan duizend praktische vragen, merendeels over hoe op een specifiek terrein van het maatschappelijk leven handhavend moest worden opgetreden. Die opzet sloot aan bij het heersende, vroegmoderne, bestuurlijke politieconcept. Het boek moest persoonlijk worden aangeschaft en lijkt mede daardoor maar geleidelijk en gedeeltelijk in de politie te zijn doorgedrongen.

Verwoert spoorde zijn lezers aan om plichtsgetrouw en nauwgezet hun werk te doen en in de uitvoering vooral gematigdheid te betrachten: 'Zij matigen het gestrenge hunner bediening door zachtheid en billijkheid; zoeken de achting en het openbare vertrouwen te verdienen; en boezemen schrik in

29 H. Verwoert, *Theorie der Geregte en Administratieve Politie, ten nutte van de beampten der Rijks- en Gemeentepolitie*, Utrecht 1860.

aan de vijanden van orde.’³⁰ Zij dienden zich ‘om zich voor berispingen te vrijwaren’ bescheiden op te stellen, geen aanstoot te geven en zich niet onbetamelijk uit te laten, beleefd en zonder aanmatiging inzage in documenten te vragen, niemand te belemmeren in zijn persoonlijke vrijheid, arrestanten niet met geweld of driftig te bejegenen en niet toe te laten dat de eigen echtgenote een kroeg, herberg of koffiehuis hield. Van het uitdragen van een beroepsopvatting in strikte zin kan daarom niet worden gesproken: Verwoerts gids leerde mannen uit de lagere sociale klassen – wat politiemannen natuurlijk waren – hoe zij deugdzame beampten konden zijn door extremen in hun gedrag te vermijden:

‘Zij moeten kalm zijn zonder weekheid, bescheiden zonder veinzerij, voorzigtig zonder zwakheid, moedig zonder onbedachtzame voortvarendeheid, ondergeschikt zonder kruiperij, onbeschroomd zonder vermetelheid, beschaafd zonder vleierij. [...] Gehechtheid aan het staatsbestuur wordt niet opgewekt door vitterijen, knellende pligtplegingen, ruwe toespraken, daden van onderdrukking of vernederingen.’³¹

Verwoerts richtlijnen strekten zich uit tot ver in het persoonlijke leven. De beampten mochten niet in slecht gezelschap verkeren, geen schulden maken en dienden zich als ‘brave echtgenooten en huisvaders’ te gedragen.

Verwoert spoorde de dienaren en veldwachters aan om goede karaktertrekken te ontwikkelen en voor het overige vooral maat te houden. In de jaren zeventig en tachtig van de negentiende eeuw werden in de reglementen van de eerste vernieuwde politiekorpsen aan de eerste generatie politieagenten veel soberder richtlijnen verstrekt. Meer nog dan voorheen was de politie er voor de disciplineren van de inmiddels wat roerige onderklasse en dat instrumentele karakter verdroeg zich slecht met substantiële normen voor het optreden. De agenten kregen vooral te horen wat zij niet mochten: niet drinken of dobbelen in diensttijd, niet hard uitvallen tegen burgers. Het meest substantieel was nog de bepaling:

‘Wel verre van de burgers hinderlijk te zijn, te belemmeren of als tot last te verstrekken, zij hij steeds bereid tot hulp en bijstand, waar die noodig

³⁰ Idem, 1.

³¹ Idem, 2.

is, gereed te wijzen op dreigende gevaren en trachte die, zooveel in zijn vermogen is, te doen ophouden.’³²

Omdat de politie nog weinig verbaliserend optrad, ontbraken ook strafvorderlijke richtlijnen. Hier en daar was er een enkele bepaling die mishandeling van arrestanten verbood. De vertegenwoordigers van de kiesgerechtigde burgerij in de gemeenteraden, die de politiereglementen opstelden, waren vooral beducht voor wat zij noemden ‘drukkend bestuur’: te veel politieke bemoeizucht met het leven van de eigen achterban.

Halverwege de jaren tachtig begon een buitenstaander, de zoon van de burgemeester van de Zuid-Hollandse plaatsjes Ouderkerk aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, Jacques van Waning, een positieve beroepsopvatting uit te dragen, door hem aangeduid als ‘de zedelijke taak van de politie’. Dat begrip ‘zedelijk’ had halverwege de negentiende eeuw een nieuwe betekenis gekregen en als zodanig ook een meer prominente plaats in het dagelijkse spraakgebruik verworven. Tot die tijd werd het vooral gebruikt in de neutrale betekenis van gebruik of gewoonte en in de normatieve betekenis van behoorlijk, welgemanierd en fatsoenlijk. Nu ging het een deel van het maatschappelijk leven aanduiden, tegengesteld aan het ‘materiële’ of ‘stoffelijke’ deel.³³ Had de term ‘politie’ in de vroegmoderne tijd geduid op maatschappelijke harmonie, in zoverre deze door het bestuur werd bewerkstelligd, het nieuwe begrip ‘zedelijke orde’ duidde op een vergelijkbare harmonie, maar dan als resultaat van de persoonlijke ontwikkeling en inspanning van de burgers zelf. Een hoofdrol bij het ommunten van de term speelde de liberale filosoof Cornelis Opzoomer. Deze signaleerde in 1848, toen de liberale beginselen in de politiek zegevierden, de behoefte aan een ‘zedelijk krachtiger’ bevolking. De basis van zedelijke kracht waren zijns inziens de gevoelens die ontstonden in de vriendschappelijke omgang met anderen, de naastenliefde, maar om tot ontwikkeling te komen, hadden deze gevoelens leiding door de rede nodig. Wie zich aldus inspande om een beter mens te zijn, wie zo zijn zedelijke kracht ontwikkelde, droeg vanzelf bij aan de vestiging van een verlichte samenleving: de heerschappij van de rede.³⁴

32 N.N., *Instructie voor agenten van politie*, Den Haag 24-10-1870, archief Nederlands Politiemuseum.

33 WNT, lemma ‘zedelijk’.

34 C. Opzoomer, *Het wezen der kennis*. Baarn 1990.



Opzoomers opvatting vormde het hart van het toenmalige liberale hervormingsprogramma in Nederland.³⁵ Ook een liberale econoom als Vissering stelde zich 'de bevordering van de stoffelijke en zedelijke verheffing der lagere klassen' ten doel.³⁶ Verondersteld werd dat die verheffing de betrokkene meer dan een verrijking van het persoonlijke leven opleverde, dat die ook zijn positie in en bijdrage aan het maatschappelijke leven versterkte. Zedelijk krachtige personen zorgden voor maatschappelijke vooruitgang. Zo had Thorbecke in 1851 in het parlement zijn keuze om in de Gemeentewet de burgemeester tot hoofd van politie te maken, verdedigd met het argument dat:

'in tijden van opwinding de zedelijke kracht van den vertegenwoordiger van de ingezetenen soms meer invloed zal kunnen uitoefenen, dan een ambtenaar, door het Gouvernement gezonden en gekozen misschien niet met genoegzame berekening van hetgeen in dergelijke omstandigheden noodig kan zijn om rust, om vrede te doen terugkeeren.'³⁷

Zedelijke kracht stond hier voor persoonlijke affiniteit met de lokale bevolking, voor het individuele vermogen deze aan te spreken en aan te moedigen tot inspanningen voor de publieke zaak. In 1869 duidde de liberale politicus Jacob Veegens iemand aan als een van 'die zeldzame mannen, wier zedelijk overwigt zich dadelijk doet gevoelen'.³⁸

Zoals blijkt uit grafiek 4 was het begrip 'zedelijke taak' al in de aanloop naar de hervormingen van Thorbecke in de publieke opinie veelvuldig in verband gebracht met de politie. Het werd zelfs opvallend veel vaker aan de term 'politie' gerelateerd dan het begrip 'staatszorg'. Door de politie zelf lijkt het toen niet geabsorbeerd te zijn.

Dat veranderde met het optreden van Jacques van Waning, in 1860 geboren uit een geslacht van bestuurders en opgegroeid in een gezin waarin de liberale opvattingen dominant waren. Zijn vader, de burgemeester, was een hartstochtelijk bewonderaar van Thorbecke. Jacques bezocht de Instructieschool der Artillerie in Schoonhoven en trad in 1878 als korporaal in militaire dienst. Toen zijn vader twee jaar later door een lichte hersenbloeding werd

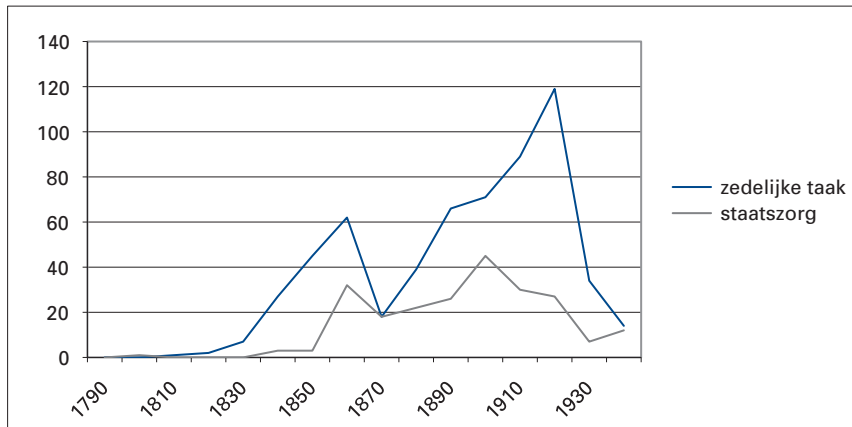
35 H. te Velde (1996), 198-218.

36 S. Vissering, *Herinneringen*. Amsterdam 1863, 148.

37 *Handelingen Tweede Kamer*, 1851, 824, 21 mei 1851.

38 *WNT*, lemma 'zedelijk'.





Grafiek 4: frequentie termen 'zedelijke taak' en 'staatszorg' in combinatie met 'politie' 1790-1940
<http://kranten.kb.nl>

getroffen, brak Jacques zijn loopbaan abrupt af om hem in de volgende twaalf jaar bij alle burgemeesterlijke taken te assisteren, wat in de praktijk betekende dat hij onbezoldigd de gehele administratie van beide gemeenten verzorgde. Aldus belemmerd zelf een positie te zoeken, benutte de sterk gedreven Van Waning de verworven kennis voor het schrijven van artikelen in *De Gemeentestem*, het vakblad van burgemeesters. In 1885 trad hij toe tot de redactie van het nieuwe tijdschrift *De Nederlandse Politiegids*, een blad gemodelleerd naar het Engelse *The Police Guide*, waaruit het aanvankelijk ook artikelen in vertaling overnam. Na Van Wanings toetreden opende vrijwel elk nummer met een hoofdartikel van zijn hand waarin hij in bloemrijke taal politiemannen tot zelfverheffing opwekte.

Toen Van Waning begon te publiceren, waren de liberalen nog wel de dominante politieke kracht, maar niet meer zo zelfverzekerd als in het derde kwart van de eeuw. Hun vertrouwen dat verheffing van het volk automatisch leidde tot de heerschappij van de rede was aangetast door de verschijning van socialist en antirevolutionairen op het politieke toneel en de steun die deze bij de ontwakende massa vonden. Het liberale doel bleef weliswaar ongewijzigd, maar het geloof in de rede als effectief middel was verloren gegaan, het taboe op aanwending van de staatsmacht als alternatief middel om de bevolking zedelijk te verheffen was verbroken, maar daarbij werd nog vooral gedacht aan uitbreiding en verbetering van het openbaar onderwijs en aan arbeidswetgeving, niet aan politieoptreden. Ook Van Waning hield vast aan de

liberale overtuiging dat de politie zich bovenal terughoudend, kalm en bezadigd behoorde te betonen. Maar daar waar ontwrichting dreigde, vooral in de grote steden, zag hij, in tegenstelling tot zijn geestverwanten, voor de politie een belangrijke, positieve taak weggelegd, hoog en nederig tegelijk:

‘Hoog door hare zedelijke roeping, door de eerbiedwaardige taak haar toegewezen en zonder welke het ingewikkelde raderwerk der maatschappij niet gaan kan, en nederig, omdat zij, ten dienste van alles en allen bestemd, geen dienst te gering mag achten om dezen te bewijzen, zonder aanzien des persoons.’³⁹

De waarde van een politie-interventie schulde – zo stelde Van Waning – in het karakter van de individuele politiebeambte, in het voorbeeld dat deze met zijn optreden gaf. Karakter zag hij niet als iets eigens en onveranderlijks, maar als het product van zedelijke kracht, als iets dat moest worden ontwikkeld: ‘Ontwikkeling toch is ’t wachtwoord van onzen tijd.’⁴⁰ Tot de harde kern van het karakter rekende hij, evenals Opzoomer, liefde voor de medemens, maar daarnaast ook plichtsbesef en de bereidheid om voor de eigen overtuiging offers te brengen. Opzoomers rede, als middel om deze gevoelens ook vrucht te laten dragen, was bij Van Waning verschaald tot zelfreflectie. Het blad dat hij bijna vier decennia zou redigeren, gaf hij als motto een uitspraak van minister van Justitie Anthony Modderman mee: ‘Herziet U-zelven’. Zelfreflectie was onmisbaar, maar in de ogen van Van Waning op zichzelf machteloos. Zedelijke ontwikkeling vergde meer: naast zelfreflectie inspanning, zelfdiscipline, achting voor hoger geplaatsten en de bereidheid van die laatsten iets te leren.

Het streven naar zedelijke verheffing werd indertijd breed gedeeld. In de preken en toespraken van de antirevolutionaire voorman Abraham Kuyper was het een sleutelwoord, maar ook Ferdinand Domela Nieuwenhuis, de voorman van de anarchistische arbeidersbeweging, kon spreken over zijn eigen streven om medeburgers ‘geestelijk en zedelijk een waardige plaats te doen innemen in de maatschappij’.⁴¹ De socialistische dichteres Henriëtte Roland Holst schreef over het ontstaan van de socialistische beweging in Nederland:

39 J. van Waning, *Handboek voor de Politie. Haar plichten en rechten. Deel I*. Alfen 1899, 213.

40 Van Waning (1899), VIII.

41 F. Domela Nieuwenhuis, *Van Christen tot anarchist. Gedenkschriften*. Amsterdam 1910, 372.

‘Het eerste ontwaken van een voorhoede van het proletariaat tot het bewustzijn van zijn historische taak, ging ook hier, zooals overal, gepaard met de verhooging van zijn zedelijk peil, het was rijk aan treffende trekken van zelfopoffering en gemeenschapszin.’⁴²

Van Waning sloot met zijn denkbeelden over de politie aan bij deze stroming. Hij bewonderde niet alleen Everhardus Potgieter en Multatuli, maar ook nieuwe literatoren als Lodewijk van Deyssel en Jacques Perk, en putte hoop uit de vele nieuwe organisaties die de eigen stand, klasse of sekse wilden verheffen of de maatschappij wilden verbeteren. Ondanks zijn weerzin tegen het provocatieve optreden van Domela Nieuwenhuis wist Van Waning aanvankelijk ook het streven van de voorlieden van de arbeidersbeweging te waarderen. Zelf stond hij echter dicht bij de sociaal-realistische stroming onder de Tachtigers en Gemeenschapsdenkers als Hendrik Berlage en Pieter Lodewijk Tak.

Evenals deze gangmakers van de emancipatiebewegingen had Van Waning een onverwoestbaar engagement, maar hij onderscheidde zich van hen – zeker na de eeuwwisseling – door een sombere sociaaldarwinistische maatschappijvisie, die hij met veel liberale tijdgenoten deelde. Zelfs een libertaire pedagoog als Jan Ligthart kon toen verklaren: ‘Zullen we geestelijk en zedelijk groeien, dan toch alleen door geestelijke en morele krachtsinspanning, en die kunnen we ons niet bij recept voorschrijven, maar die moeten van ons door de levensomstandigheden *geëischt* worden.’⁴³ Ook Van Waning meende dat de maatschappij van zijn burgers strijd vergde. Verbetering kwam niet vanzelf, als bedoeld of onbedoeld gevolg van de vrijmaking van het maatschappelijk leven, zoals de vorige generatie liberalen nog had gemeend, maar vergde inspanning: ‘Wie overwinnen wil, moet strijden, dat is: zijn beste krachten inspannen voor z’n doel; zich daaraan geven, gehéél.’⁴⁴ Daarbij kreeg niemand loon naar werken.

Van Waning beseftte dat eenvoudige mensen uit de lagere sociale klassen – waaronder het gros van de politiemannen – in die strijd werden gehinderd door de grote sociale ongelijkheid. Die ongelijkheid was in zijn ogen natuurlijk. Verheffing betekende voor hem dan ook niet het bereiken van een klasse-

42 H. Roland Holst-Van der Schalk, *Kapitaal en Arbeid in Nederland, deel 1*. Amsterdam 1902, 226.

43 J. Ligthart, *Verspreide opstellen*. Amsterdam 1916, 190.

44 J. van Waning, *Handboek voor de Politie. Haar plichten en rechten. Deel II*. Alphen 1915, 1.

of standeloze samenleving, maar deelname van de lagere standen aan de beschaving: een duidelijk minder aantrekkelijk perspectief dan de leiders van de arbeidersbeweging hadden te bieden. Maar dat sobere vooruitzicht mocht politieagenten er niet van weerhouden gehoor te geven aan de roep van hun plicht:

‘Eenieder kan woekeren met de gaven, die hem zijn toebedeeld en deze tot hun volle recht doen komen. De kleine, die wil, zal dan altijd nog meer vermogen, dan de groote, die kan, maar niet wil.’⁴⁵

Werkelijke verbetering kon ook niet worden afgedwongen. De lagere standen konden met de eigen zedelijke ontwikkeling de basis leggen, maar alleen het gezag dat boven hen was gesteld, kon het resultaat van hun inspanningen consolideren. Ook de politie moest geduldig wachten op erkenning van haar ijveren door de autoriteiten, op de afkondiging van een Politiewet, in het bittere besef dat op die wet al lang werd gewacht en dat deze ook nog lang kon uitblijven. Al die tijd kon het nog mislopen. Een sombere toekomst van oplopende chaos, uitmondend in revolutie, lijkt Van Waning nooit te hebben uitgesloten.

Voor Van Waning bestond de kern van de politieke beroepsopvatting zoals gezegd uit het fungeren als persoonlijk voorbeeld voor verdooden uit de lagere klassen, uit het uitoefenen van zedelijke kracht. Een politiemans diende een baken te zijn voor wie als gevolg van de ontwrichting van het gemeenschapsleven dreigde te ontspreiden:

‘Het kompas vertegenwoordigend, wijst zijn gestalte steeds in de richting van: orde. En wat hij als zodanig verricht, is, staande alleen tegenover zoo groote overmacht, slechts te vergoeden door zedelijk overwicht, dat de macht en de kracht geeft, die den zoogenaamden “sterken arm” ontbreekt.’⁴⁶

Concreet kwam dat zedelijk overwicht tot uiting in politieke kwaliteiten als onpartijdigheid, kalmte, rust, waarheidsliefde en goede vormen en manieren. Voor zover hij niet op eigen kracht in staat was deze kwaliteiten te ontwikke-

⁴⁵ Van Waning (1899), 113.

⁴⁶ J. van Waning, *De zedelijke taak der politie*. Alphen aan den Rijn 1936, 127.

len, kon een politiemann leunen op de boven hem gestelde chefs, die al ruimer participeerden in de zedelijke orde omdat zij 'door hunnen rang, werkring en invloed menigmaal in aanraking [komen] met het beschaafde publiek'.⁴⁷ De omgang met het ontwikkelde deel van de samenleving stelde de commissarissen en inspecteurs in staat om politiemannen te leiden en bij hun misstappen te corrigeren.

Ontzag voor superieuren was in de ogen van Van Waning dan ook een onmisbare eigenschap voor elke politiemann. Dit impliceerde geen blinde gehoorzaamheid of militarisme, houdingen die Van Waning scherp afkeurde. Maar nog feller keerde hij zich tegen lamlendigheid, in zijn ogen een van de belangrijkste misstanden in de Nederlandse politie. Herhaaldelijk hekelde hij de weigering van politiemannen om zich te richten naar de leiding en de neiging om te klagen en te mopperen op hun chefs:

'Waarom niet gewaakt tegen misgrepen in uwen dienst, die immers komen ten laste van uw meerderen en dus voorkomen moeten worden, met al de kracht die in U is? En waarom niet voor hen, hun eer en goeden naam opgetreden, zij 't met een enkel woord, maar mannelijk en fier, waar deze klakkeloos worden aangerand!'⁴⁸

Van Waning onderkende dat de politie slecht werd beloond en op weinig waardering van het openbaar bestuur en het publiek kon rekenen en dat velen uit nood gedrongen in politiedienst waren getreden: '[Maar] mag het feit, dat men het politievak niet uit ambitie inging maar uit nood, worden gewroken op dat vak zelve? Wij vinden een toestemmende beantwoording wel het toppunt van onredelijkheid.'⁴⁹ Het politieambt was een eervolle betrekking en vergde van eenieder – hoe laag ook in rang – volledige toewijding.

Van Waning droeg een moralistische beroepsopvatting uit. Hij bood de individuele politiemann een schat aan leefregels en perspectief op persoonlijke ontwikkeling, maar had veel minder te zeggen over de maatschappelijke dimensie van het politievak. De politiemann moest een baken zijn voor wie dreigde te ontsporen, maar over hoe hij zo kon fungeren, liet hij zich niet uit. Politieoptreden vergde bovenal stiptheid: 'Want succes is 't kind van zeer een-

⁴⁷ Idem, 18.

⁴⁸ Idem, 42.

⁴⁹ Idem, 18.



voudige ouders: stiptheid en nauwgezetheid.’⁵⁰ Een politieman moest altijd de waarheid spreken. Van Waning was een fel tegenstander van het uitlokken van delicten en van het gebruik van informanten en infiltranten, omdat deze het karakter van de politieman aantastten. Scherp hekelde hij ook de neiging van politiemannen om elkaars misstappen te dekken:

‘Zoodra de kameraadschap U noopt een dienstgebod of -verbod te overtreden of, in ’t algemeen, afstand te doen van een zedelijk beginsel, dat gij beproefd hebt bevonden en daarom volgdet, dat gij op prijs steltet, wetende hoeveel waarde het heeft, zoo voor U-zelf als voor anderen, dan moet de kameraadschap opgezegd. Want uw vriendschap zou zijn voor uw kameraden, wat de heler is voor den dief.’⁵¹

Als liberaal stond hem nog steeds het maatschappelijke ideaal van een heerschappij der rede voor ogen. Hij was dan ook een fervent voorstander van openbaarheid in politiezaken:

‘Laat het licht der critiek, dat in ’t belang der goede zeden “alles” onderzoeken mag, neen moet, ook het ... critiekste van het politievak maar eens belichten. Dat zal uw vak goed doen en U ook, naar de ervaring elders en anderen leerde. Vorder toch niet, dat men niet dan goeds melde omtrent onze Politie en al degenen die tot haar in loondienst staan! Verg niet, dat men de leemten en gebreken harer organisatie bedekke, in plaats van ze uit te stallen aan den heirweg, opdat zij eindelijk verholpen worden!’⁵²

Van Wanings ideeën sloten niet meer aan bij het georganiseerde politie-optreden dat in de laatste twee decennia van de negentiende eeuw opkwam, maar pasten bij het toen reeds op veel plaatsen verdwenen politietoezicht, bestaande uit persoonlijke interventies tegenover dronkaards, bedelaars, zwervers en prostituees. Zijn moralistische beroepsopvatting en zijn conservatief-romantische ideeën over gezag bevorderden een afwachtende opstelling in de organisatie en belemmerden de ontplooiing van maatschappelijke initiatieven. Maar zijn radicale visie op openbaarheid gaf zijn visie toch ook

⁵⁰ Idem, 91.

⁵¹ Idem, 28.

⁵² Idem, 25.



een verder reikend, kritisch potentieel. Tot in de jaren dertig zou hij onder meer als hoofdredacteur van *De Politiegids*, voorzitter van de examencommissie van de Algemeene Nederlandsche Politiebond (ANPB) en president van de Rijkspolitievereeniging een stempel op de Nederlandse politie drukken.



Een laat zelfbewustzijn

In het derde kwart van de negentiende eeuw kreeg de hogere, liberale bourgeoisie vat op het bestuur, in het bijzonder op het lokale bestuur, en begon zij daar de fundamenteën voor een moderne samenleving te leggen. Prioriteit hadden verbetering van de infrastructuur, openbare gezondheidszorg en hervorming van nutsvoorzieningen als de waterleiding en de vuilnisophaal, niet de politie. In de grote steden werd het aantal dienaren van politie slechts mondjesmaat uitgebreid. Wel drong de moderne term ‘agent’ verder door, zo valt niet alleen uit de pers maar ook uit de stedelijke reglementen op te maken. De overdag dienstdoende dienaren werden, ter onderscheiding van de ook in gemeentedienst zijnde nachtwakers, steeds vaker als zodanig aangeduid. Begin jaren zestig benutte de veelgelezen historicus Willem Hofdijk het begrip nog in de traditionele betekenis van vertegenwoordiger of spion toen hij schreef: ‘De dienaars en wachts zijn de openbare agenten, maar een grooter aantal staat in geheime betrekking tot de Justitie.’⁵³ Maar enkele jaren later gebruikte de populaire schrijver Jacob Cremer de term in zijn roman *Anna Rooze* al met de moderne connotatie van uitvoerend orgaan, belast met omvattend toezicht:

‘In een oogenblik zijn er vijf – tien – vijftien en meer personen bijeen. Wie er wezen moest, ontbreekt er: een agent van politie. Denk je, mijnheer, dat een agent van politie zes lichamen en misschien oogen overall heeft.’⁵⁴

Hoewel in Nederland nog geen sprake was van georganiseerde politie die omvattend toezicht hield op een vast territorium, blijkt uit deze passage dat het moderne concept al wel begon in te burgeren.

53 J.W. Hofdijk, *Ons voorgeschicht*. Amsterdam 1859-1864, 149.

54 J.J. Cremer, *Anna Rooze*, dl. 2. Amsterdam 1868, 309.

De groeiende aanwezigheid van ongeorganiseerde, allengs meer tekortschietende dienaren van politie in de grote steden had ondertussen wel haar weerslag op de perceptie van de bevolking. De taalhistoricus F.A. Stoett signaleerde in deze periode de opkomst van de term 'smeris'. Hij herleidde deze tot de in het begin van de achttiende eeuw in Duitsland gangbare uitdrukking *auf der Schmiere stehen*, wat betekende: op wacht staan, op de uitkijk staan om te waarschuwen wanneer onraad dreigt.⁵⁵ Een andere bron is het Jiddisch, waarin het begrip 'sjemiëre' een soortgelijke betekenis had.⁵⁶ Vooral in Amsterdam, dat onder de arme bevolking een grote groep Joden telde, zal het begrip zo ingang hebben gevonden. Aanvankelijk had de term alleen betrekking op gedrag van criminelen gehad, maar in het derde kwart van de negentiende eeuw werden er ook dienaren van politie mee aangeduid en had hij ook diverse negatieve, denigrerende bijbetekenissen, zowel als verbastering van ranselen (iemand een smeer geven, iemand afsmeren), als in de betekenis van weglopen ('m smeren) en als verwant aan de scheldwoorden smeërlap en smeërkani. Stoett schoof deze negatieve betekenissen nogal gemakkelijk terzijde ('eene blaam, die ons wakker politiecorps zeker niet verdient'), maar deze waren niet zonder grond. De dienaren hadden in deze periode immers weinig bevoegdheden, waren relatief oud en werden slecht betaald, terwijl hun waakzaamheid veel te wensen overliet.

Onder invloed van het buitenland werd de politie in het derde kwart van de negentiende eeuw ook een thema in kringen van bestuurders en juristen. Tot in de jaren zestig heerste daar nog het traditionele brede politiebegrip, zoals Provo Kluit dat in zijn eerste brochure had uitgedragen, maar niet in diens Franse, justitiële variant, maar in de Duitse, bestuurlijke: de politie had de functie om met de rest van het openbaar bestuur het welvaren van de samenleving te bevorderen.⁵⁷ Maar halverwege de jaren zestig, nog voordat de liberalisering van de Nederlandse maatschappij zou doorzetten, veranderde deze visie onder invloed van discussies in kringen van Duitse juristen. Voortaan werd de politie de welvaartsbevorderende functie onzegd, kreeg zij een eigenstandige rol toebedeeld en werd haar taak steeds vaker naar de Duitse

55 F.A. Stoett, 'iets over smeris en nog wat'. In: *De Amsterdammer*, 05-11-1905.

56 E. Sanders (2009), lemma 'smeris'.

57 B. Chapman, *Police state*. Londen 1970, 20-41.

praktijk als afweer van gevaar gedefinieerd. Die overgang kan al worden gesignaleerd in het boek *De politie in Nederland* dat de gewezen inspecteur der Rijkspolitie Pedro Alstorpius Grevelink in 1864 onder pseudoniem publiceerde. Als eerste in Nederland signaleerde hij in de samenleving tal van misstanden waartegen de politie diende op te treden: bedelarij, landloperij, uitspattingen op de kermis. De taak van de politie omschreef hij als:

‘In de eerste plaats het voorkomen, weren of stuiten van alle misdrijven; verder het opsporen en ontdekken van reeds gepleegde misdrijven, van welken aard ook; het voorkomen van wanorde, en na stoornis, de herstelling der publieke orde en rust; het beletten van allen openbaren zedelijken aanstoot; eindelijk, de beveiliging, zooveel regtstreeks van haar afhangt, tegen ongelukken, rampen of gevaar.’⁵⁸

Een stap verder ging Josua van Eik een jaar later in zijn toonaangevende proefschrift *De algemeene beginselen van het internationaal policieregt*. Hij hanteerde de pregnante definitie:

‘Policie is die staatszorg, welke alle feiten moet voorkomen, die de openbare orde, rust en veiligheid zouden verstoren, of de rechten der personen zouden kunnen krenken, en mede moet werken ter ontdekking van de gepleegde feiten en ter opsporing der daders.’⁵⁹

In tegenstelling tot Alstorpius Grevelink liet Van Eik zich niet leiden door de behoefte aan politiezorg in Nederland. Hij sloot direct aan bij de vermelde discussies in Duitsland, waar de behoefte aan georganiseerd politietoezicht al heel sterk werd gevoeld, veel sterker dan in Nederland, en waar bovendien in tal van steden al zulke politie was opgericht en nationale overheden het gezag over die politie al aan zich hadden getrokken. Aan die Duitse praktijk ontleende hij het idee dat de politie een afwerend karakter had, staatszorg was en een alomvattende, preventieve doelstelling had.

Ook onder de burgerij begon ondertussen een nieuw beeld van politie te circuleren, maar dit werd gevoed door heel andere voorbeelden. In 1867 pu-

58 P.W. Alstorpius Grevelink, *De politie in Nederland. Denkbeelden en beschouwingen van een (oud) lid der regterlijke macht*. Den Haag 1864, 25.

59 J. van Eik, *De algemeene beginselen van het internationaal policieregt*. Amsterdam 1865, 7.

bliceerde het liberale maandblad *De Gids* bijvoorbeeld een verslag van een bezoek aan Parijs waarin hoog opgegeven werd van de vrijheid in het openbare leven daar, een vrijheid die werd toegeschreven aan het politietoezicht. In Amsterdam of Den Haag, zo stelde de schrijver, was het voor een heer onmogelijk met zijn echtgenote een koffiehuis te bezoeken zonder lastig te worden gevallen. In Parijs was dat goed te doen:

‘Beleefdheid, zoo als ik straks zei, overheerscht hier alles. Neem een *sergent de ville* op een of ander punt van den boulevard, vraag hem iets; de man heeft vormen, is voorkomend en hulpvaardig en gelijkt niet het minst op den meestal plompen, ruwen politie-agent ten onzent. Geheel Parijs maakt den indruk op me alsof het voor het uitsluitend genot en de bijzondere ontspanning van elken vreemdeling is ingerigt.’⁶⁰

Tot het genot en de ontspanning die het drukke stadsleven daar bood, behoorde overigens ook de openlijke aanwezigheid van prostituees, zo stelde de verslaggever genuanceerd. Die prijs eiste de verworven vrijheid wel.

Sterker nog dan de Parijse oefende de Londense politie op Nederlandse publicisten aantrekkingskracht uit. En juist dit voorbeeld zou in de publieke discussie in Nederland een nieuw begrip van politie introduceren, anders dan het Duitse concept dat al in kringen van juristen opgang maakte, maar wel nieuw, in de zin dat het niet alleen bewaking maar ook dienstverlening centraal stelde. Zo publiceerde *De Gids* een jaar later, in 1868, een verslag van het bruisende leven in de Britse hoofdstad, waarin onder meer uiteen werd gezet hoe *bobby's* alle verkeersdrukte moeiteloos in goede banen leidden:

‘Intusschen staan meer of min zenuwachtige voetgangers, die den weg moeten oversteken, aarzelend, schrikachtig, het oogenblik af te wachten – ook wel voorbij te laten gaan – waarop die onderneming het minst gevaarlijk schijnt. Soms is het alsof dat oogenblik nooit komen zal, totdat de *police-man* het op eens verhaast – door een enkelen wenk met de hand. Die wenk is voldoende om den arrogantsten van alle gepoederpruikte koetsiers op den bok der schitterende *berline*, zoowel als den ruwsten van alle kolossale vrachtkarrijders; den laatdunkendsten van alle aristocraten die zijne *four in hand* bestuurt, zoowel als den haastigsten van alle *cabmen* of den onverschilligsten van alle omnibus-drivers, de noodzakelijkheid te doen besef-

60 J. Gram, ‘Uit eene correspondentie’. In: *De Gids*, 1867, 541.

fen van even de teugels in te trekken – even, maar toch lang genoeg om gindsche *bonne*, die met haar kinderwagentje den haastigen tred der andere overstekende voetgangers niet volgen kan, gelegenheid te geven, in alle veiligheid het trottoir aan den overkant te bereiken.’⁶¹

Dat de Londense politie uitblonk in dienstbetoon was niet te danken aan de autoriteiten maar aan de bevolking. Het geheim van de goede politiezorg, zo stelde de auteur, schuilde namelijk in een krachtige publieke opinie die zelfs het geringste machtsmisbruik van de politieman prompt corrigeerde.

Onder invloed van dergelijke berichtgeving werd georganiseerde politie voor de liberale burgerij in Nederland een begerenswaardige zaak. Tegelijk werd het voor haar duidelijk hoezeer de eigen politie tekortschoot. In een uitvoerige beschouwing in *De Gids* hekelde P.N. Muller in 1876 de Amsterdamse dienaren. Deze waren met geen mogelijkheid door het publiek tot enig hulpbetoon te bewegen:

‘Wandelen, van den vroegen morgen tot den laten avond toe, niets zien, niets zeggen, niets denken misschien, regen opvangen en zich vooral onmiddellijk en wijselijk naar eene andere richting begeven zoodra zij in de hunne eenig onraad bespeuren, omdat zij anders zoo licht eenig geneigtheid mochten gevoelen om er zich mede te bemoeien, ziedaar hun dagwerk.’⁶²

Eigenlijk deden zij niets nuttigs, terwijl de misstanden en wanordelijkheden waarmee de inzettende modernisering van de samenleving gepaard ging, ondertussen alleen maar toenamen:

‘Mocht de politie de stad maar zuiveren van die bekende plaag van elke groote stad, welke in de gedaante van schoenpoetsers en lucifersventers den vreemdeling bij voorkeur vervolgen. En mocht zij vooral op afdoende wijze die orgeldraaiers van de straten verdrijven, wier vrouwen in schaamteloosheid met de mannen wedijveren om luidkeels liederen uit te stooten, waarvan de ontuchtige taal den voorbijganger de haren te berge doen rijzen.’⁶³

61 N.N., ‘Engeland. Studie en schetsen, voornamelijk op kunstgebied. Op straat’. In: *De Gids* 1868, 467-468.

62 P.N. Muller, ‘Amsterdam et Venise, par Henry Havard’. In: *De Gids*, 1876, 65.

63 Idem, 66.

Zo groeide in de jaren zeventig van de negentiende eeuw onder de kiesge-rechtigde burgerij in de grote steden de onvrede over de eigen politie en tegelijk het besef dat hervorming nodig was.

Uiteindelijk brachten rond 1880 de eerste grote steden in Nederland, onder druk van de publieke opinie, hun politie in een georganiseerd ver-band. Allereerst Zwolle, indertijd een belangrijk handelsknooppunt. Direct gevolgd door Amsterdam, waar vier jaar eerder het Kermisoproer de stad op stelten had gezet en militairen met harde hand de orde hadden hersteld. In elk van deze steden werd de nachtwacht afgeschaft, werden de dienaren in een uniform gestoken en gedwongen volgens vaste routes in de stad te sur-veilleren, en werd een recherche opgericht, hoe klein soms ook. Opvallend is dat de hervorming in Nederland niet gedragen werd door personen met een eigen visie op de politie, vergelijkbaar met Provo Kluit. In Amsterdam weigerde de zittende hoofdcommissaris bijvoorbeeld hardnekkig mee te werken aan de gewenste ingreep. Uiteindelijk mocht de man die enkele jaren eerder met succes de brandweer had gereorganiseerd, de klus klaren. Hij ging prompt naar Parijs om de politie daar te bestuderen en maakte van de nieuwe politieorganisatie op alle wezenlijke punten een kopie van het Parijse korps. De gemeenteraad, die zich vooral bezorgd had getoond over de kosten, was tevreden met het resultaat, maar het politiepersoneel klaagde al snel over de zware diensten en de militaire inslag van het toezicht op het eigen optreden.

De introductie van het vernieuwde, veel intensievere politietoezicht maakte indruk op de bevolking. De Amsterdamse journalist Van Maurik schreef tegen het einde van de eeuw over de opinie van het gewone volk over de politie:

‘Vroeger was het meer dollen met de pelisie, weet je? Maar tegenwoordig verstaan ze geen gekheid meer, ze maaken meenes. De agenten benne beleefder en netter dan vroeger, maar ze rukken je steviger in ook en die ouwe kereltjes, die je met je pink omgooide benne d’r allemaal uit; ’t zijn nou jongens met vermogen in d’r handen.’⁶⁴

In de volgende jaren doken in de volksmond nieuwe aanduidingen voor de politie op. Zoals ‘bout’, wat verwees naar de koperen knop aan de dolk die

64 J. van Maurik aangehaald door Sanders (2009), 201-202.

agenten tot de eeuwwisseling als wapen droegen.⁶⁵ In zijn in 1900 gepubliceerde roman *Marionetten* somde de schrijver W. van Amsterdam en passant een reeks scheldnamen op waarvan een aantal verwijst naar de nieuwe recherche: 'Juist als de jongen naar de brug rent, komt van de anderen kant de man, dien hij haat als zeep en veracht als zijn moeder haar buurvrouw: de smeris, de gluipert, de stiekemert, de swerrefert, de glimmerik, de bout, de judas, de opvretert.'⁶⁶ Neutraler werden rechercheurs ook 'stille dienders' genoemd. Al deze termen bevestigen de indruk dat het nieuwe politietoezicht zich nu beduidend verder uitstreckte dan voorheen, tot vrijwel het gehele openbare leven, dat het ook werd opgemerkt en een zekere weerstand opriep.

Terwijl georganiseerde politie in Nederland dus zonder veel discussie of reflectie over de meest geschikte organisatievorm werd ingevoerd, werd er in kringen van bestuurders en juristen in de jaren tachtig wel over zeggenschap over de politie nagedacht. Aanleiding waren de protesten van de arbeidersbeweging onder leiding van Domela Nieuwenhuis en de stakingen van Friese landarbeiders. Deze hadden het politievraagstuk op de nationale politieke agenda geplaatst. Doordrongen van de Duitse opvatting dat politie staatszorg was en een alomvattende, preventieve doelstelling had, ergerden bestuurders zich aan de versplintering van de politie, die een snelle inzet van de sterke arm bij ongeregelheden belemmerde: naast de expanderende Gemeentepolitie bestonden nog de Koninklijke Marechaussee, losse gemeenteveldwachters, de Rijksveldwacht en een groeiend aantal Rijksrechercheurs. In het bestuur klonk daarop de roep om een Politiewet die de eerste generatie liberalen welbewust niet had opgesteld. Die roep weerspiegelde zich ook in de snel toenemende frequentie van het gebruik van het woord 'gezag' in de pers, vooral in combinatie met 'bestuur', minder met 'politie' en nog veel minder met 'justitie', zoals blijkt uit grafiek 2 (p.22). Maar de oude vrees dat een Politiewet de vorst een basis zou verschaffen om zich dieper in het binnenlands bestuur te mengen, weerhield ook Thorbeckes opvolgers vooralsnog om aan deze roep gehoor te geven.

Pas met de dood van koning Willem III in 1890 viel in regering en parlement de grond voor die vrees weg. In de hoop dat een snelle oplossing van het vraagstuk van de zeggenschap nu mogelijk was, besprak de Nederlandse Juristenvereniging in 1893 het thema, zoals gebruikelijk aan de hand

65 Sanders (2009), lemma 'bout'.

66 W. van Amsterdam, *Marionetten*. Amsterdam 1900, 35.

van twee preadviezen. Beide inleiders kwamen met een ontwerp van een Politiewet en beide gingen uit van het moderne Duitse politieconcept. Zo omschreef de Amsterdamse procureur-generaal Herman Kist de politie als:

‘dat deel der uitvoerende macht dat den Staat, zijne instellingen, den geregelde gang van het bestuur, de maatschappelijke rust en orde, de personen en hunne rechten tegen aanranding en gevaar beschermt door waakzaamheid, hulpbetoon en dwang.’⁶⁷

Naar zijn opvatting had de politie niet slechts de taak om uit de modernisering van de samenleving voortvloeiende misstanden te bestrijden, maar kon zij eigenlijk geen moment gemist worden bij de instandhouding van de complete politieke en maatschappelijke orde. Evenals Provo Kluit was Kist voorstander van samenvoeging van alle politie in een civiel korps rijkspolitie. Ook hij ontleende zijn ideeën aan het buitenland, niet aan Frankrijk maar aan Duitsland. Vijf jaar later mocht Kist een staatscommissie leiden die de regering diende te adviseren over het politievraagstuk. Voorwaarde was wel dat het voorstel het bestaande politiebestel ongemoeid liet; samenvoeging van alle politie was dus geen optie. Na een jaar kwam Kist met een reeks suggesties om de rijkspolitie aanmerkelijk te versterken. In de politiek werd daaraan geen gevolg gegeven. Evenals Provo Kluit lijkt Kist zich te weinig rekenschap te hebben gegeven van de bestaande politieke en maatschappelijke verhoudingen.

Tot dan toe hadden in Nederland, met uitzondering van Provo Kluit, uitsluitend buitenstaanders zich uitgelaten over de organisatie en het optreden van de politie. Pas tegen het einde van de negentiende eeuw kwam daar verandering in en begonnen ook politiebeambten zich te roeren. Een platform voor hun meningen bood het maandblad van Van Waning. Kort voor de eeuwwisseling begon de Groningse hoofdinspecteur Willem Köster-Henke bijdragen in te sturen, meestal over praktische problemen zoals de interne verhoudingen, de uitrusting en de werktijden, maar steeds vaker ook over goed politieoptreden. Zo signaleerde hij in december 1899 dat buitenstaanders politiemannen nog steeds vaak de Engelse politie als voorbeeld voorhiel-

67 H.J. Kist, ‘Welke behooren de grondslagen te zijn voor de samenstelling eener algemeene politiewet, zoowel ten aanzien van de bevoegdheden als van de organisatie der politie’. In: *Handelingen der Nederlandsche Juristen Vereeniging*. Den Haag 1893, 193-251.

den. Hij erkende dat die vergelijking niet gunstig uitviel en dus wel hout sneed, maar gaf zijn lezers tegelijk een advies dat getuigde van een voor de Nederlandse politie tot dan toe ongekend zelfbewustzijn:

‘Als het u ooit overkomt, waarde lezer, dat u deze vraag gedaan wordt, haal dan niet uw schouders op en toon u vooral niet geraakt, maar zeg de waarheid! Zeg den vrager, dat de Engelse “policeman” ruim beloond wordt, iets wat met u niet het geval is; dat daardoor meer ontwikkelde, beter opgevoede mensen zich aanmelden om opgeleid te worden tot agent. Vergeet dan vooral niet er bij te voegen, dat die opleiding hier te lande over het algemeen niet plaats vindt en dat zulks uwe schuld of onze schuld niet is, maar wel die van de burgerij en hare vertegenwoordigers, die moesten eischen, dat de ambtenaren, die uitgezonden worden om ieder te beschermen, om allen te verdedigen en om enkele zoo noodig aan hunne plichten te herinneren, geleerd worde, voor zij hun moeilijke taak aanvaarden, hoe zij zulks moeten doen.’⁶⁸

Deze blijk van zelfkennis paste in een bredere maatschappelijke ontwikkeling. In deze jaren begon politiepersoneel zich in lokale vakbonden te organiseren en zich in adressen tot de gemeenteraden te wenden, veelal met het verzoek zijn positie te verbeteren. Belangrijk was ook de oprichting van de Broederschap van Hoofdcommissarissen en Commissarissen van Politie in Nederland. Op haar tweede jaarvergadering sprak een van de *opinion leaders* van de Duitse politie. Spoedig zou ook deze standsorganisatie zich met adressen tot de regering en het parlement wenden. Ruim twintig jaar nadat in Nederland de politie in een georganiseerd verband was gevat, begon die politie zelf zich te roeren in de discussie over haar maatschappelijke rol en optreden.

68 W.L.H. Köster-Henke, *Overdenkingen op politiegebied. 50 verspreide opstellen*. Dockum 1912, 86-87.



Volksontwikkeling als opstap naar organisatie

De politiemannen die zich rond de eeuwwisseling als eerste publiekelijk uitlieten over het eigen werk, hadden moeite om zich aan Van Wanings moralistische beroepsopvatting te onttrekken. Toch zetten zij voorzichtig andere accenten. Zo wenste hoofdinspecteur Köster-Henke niet meer af te wachten tot het bevoegde gezag de noden van de politie begreep, maar vroeg hij daar in zijn bijdragen aan *De Politiegids* expliciet aandacht voor en billijkte hij ook – in tegenstelling tot Van Waning – de drang van politiepersoneel om zich in vakbonden te organiseren. Ook de commissarissen Piet Stapel en Jan de Koning, die in 1906 een *Leerboek voor de politie* publiceerden, hadden een pragmatische, zakelijke opstelling. Hun leerboek was het studiemateriaal voor de cursussen die sedert het begin van de eeuw her en der in het land politiemannen voorbereidden op een examen van Van Wanings ANPB en bevatte de belangrijkste voor de politie relevante wetgeving, voorzien van een zakelijke toelichting. In de inleiding voegden zij zich naar de in kringen van juristen dominante Duitse opvatting van de politie als staatsorgaan met de alomvattende taak gevaren af te weren. Nu de dienst van de straatagenten zo was georganiseerd dat in het hele grondgebied van de gemeente voortdurend toezicht was, zagen zij het als hun taak om deze agenten van de kennis te voorzien om elk misdrijf en elke overtreding prompt te kunnen signaleren. Vanaf de Eerste Wereldoorlog werkten zij de toelichtingen in hun leerboek zo uit dat de cursisten zich bij de studie van wetten en verordeningen gemakkelijk eigen konden maken welke gedragingen een dader strafbaar maakten en dus in een proces-verbaal moesten worden vastgelegd. Mede dankzij hun ijveren kwam het strafrecht centraal te staan in de beroepsopvatting van de politie.⁶⁹

Dat Stapel en De Koning ook anders tegen het politieke beroep aankeken dan Van Waning, bleek uit de door hen in 1910 herziene uitgave van het boek van Verwoert. Had de laatste een halve eeuw eerder de beginselen van goed politiewerk nog omschreven als ‘gevoel van pligt, liefde tot orde, tucht en

69 P. Stapel & J.J.A. de Koning, *Leerboek voor de politie*. Zutphen 1906.

nauwgezette uitvoering van gegevene voorschriften', de twee commissarissen maakten daarvan: 'Eerbied voor de wet, trouw aan de Koningin (het Hoofd van het uitvoerend gezag), liefde voor het Vaderland, een diep gevoel van plicht, en nauwgezette en eerlijke uitvoering van door het bevoegd gezag gegeven voorschrift.'⁷⁰ De dienaar van politie was in hun formulering omgevormd tot een beambte die zich reeds een vertegenwoordiger van het staatsgezag waande, ook al was hij veelal nog in dienst van de gemeente. Voorts drongen Stapel en De Koning – in tegenstelling tot Verwoert – aan op het betrachten van distantie tot het publiek. De politie diende in iedere burger een beoordelaar van het eigen optreden te zien, 'maar dit mag er evenwel nooit toe leiden het menselijk opzicht [bedoeld wordt: het oordeel van het publiek, GM] te vreezen, waar het eer en geweten betreft'.⁷¹

Stapel en De Koning waren eenlingen, zowel in hun werk als commissaris op kleine posten (respectievelijk Hellevoetsluis en Harderwijk, later Hilversum) als in hun opvoedende arbeid binnen de politie. Zij verrichtten vanaf het begin van de eeuw hun pedagogisch werk in een betrekkelijk isolement. Ondertussen veranderde in de grote steden de politiepraktijk zelf onder invloed van nieuwe sociale wetten als de Arbeidswet, de Drankwet en de Kinderwetten. Daar werd dan ook niet veel later door een idealistische legerofficier met een brede intellectuele ontwikkeling en een sterk door schrijvers en denkers uit de romantiek beïnvloede blik op de samenleving een nieuwe, op dat veranderde politiewerk aansluitende beroepsopvatting uitgedragen. Theo M. Roest van Limburg, vanaf 1908 korpschef in Rotterdam, vanaf 1913 tot 1919 korpschef in Amsterdam, was bij zijn aantreden in de Maasstad indringend geconfronteerd met de levensomstandigheden van het gewone volk. Die ervaring had in hem een krachtige hervormingsdrang losgemaakt die niet alleen een uitweg vond in zijn dagelijks werk als korpschef, maar ook zijn neerslag kreeg in een groot aantal publicaties in kranten, tijdschriften en brochures over onder meer woningnood, prostitutie en baldadigheid van de jeugd. Hij ontwikkelde, mede op basis van recent beschikbaar gekomen bevolkingsstatistieken en de nieuwe sociale wetenschappen, een visie op de samenleving en op de nieuwe eisen die deze aan de politie stelde. Aan de internationale

70 Verwoert (1860), 1. H. Verwoert (red. P. Stapel & J.J.A. de Koning), *Theorie der Geregte en Administratieve Politie, ten nutte van de beambten der Rijks- en Gemeentepolitie*. Tiel 1910, 7.

71 Ibidem.

72 Th.M. Roest van Limburg, 'Sociologische fragmenten'. In: *De Gids*, 1914, 74

pers ontleende hij kennis van actuele ontwikkelingen in het grootstedelijk bestuur en de politie in onder meer de Verenigde Staten.

Roest van Limburg onderkende in de samenleving een onbedwingbare neiging tot ontwikkeling, een drang naar beschaving, en meende dat ook Nederland in beweging was gekomen en dat steeds meer delen van de samenleving aan de vooruitgang gingen bijdragen: 'Waarheen we zien: op het gebied van techniek, van wetenschap, van kunst, overal ontwaren wij de schitterendste overwinningen van den menschelijken geest.'⁷² De bedrijvigheid, de handel en het verkeer namen alsmaar toe. Des te schrijnender was het naar zijn overtuiging dat in de grote steden nog velen leefden onder omstandigheden 'die ingaan tegen elk begrip van ware menscheijkheid, van zedelijkheid en vooral van rechtvaardigheid'.⁷³ Deze onderklasse werd niet arm gehouden door een bezittende klasse, maar leed aan inertie, aan gebrek aan initiatief en stimulans. Een gebrekkige opleiding, een te gering inkomen en een te grote bestaansonzekerheid weerhielden hen van deelname aan de vooruitgang.

Criminaliteit vormde in de ogen van Roest van Limburg een van de sociale misstanden die maatschappelijke voortgang belemmerden. Het was aan het bestuur en de politie om deze bottleneck te onderkennen en weg te nemen. Terwijl Van Waning individuele politiemannen aanspoorde om door het eigen voorbeeld houvast te bieden aan mensen die in de goot dreigden te belanden en Stapel en De Koning alle heil verwachtten van politiebeambten in rijksdienst met uitputtende wetskennis, leerde Roest van Limburg de officieren in zijn korps om vanuit een maatschappelijk perspectief naar misdragingen en criminaliteit te kijken, voor misstanden bestuurlijke en maatschappelijke oplossingen te zoeken en zich zo een regulerende rol aan te meten. Zelf gaf hij daarbij het voorbeeld. Zo introduceerde hij in Rotterdam en Amsterdam afdelingen zedenpolitie en kinderpolitie, een inlichtingendienst en georganiseerde relbestrijding. Buiten de politie was hij betrokken bij de oprichting van speelplaatsen en buurthuizen, bij de vereniging Pro Juventute en de padvinderij.⁷⁴

Roest van Limburg was ervan overtuigd dat hij 'een nieuwere school in de politie' vertegenwoordigde die niet meer alleen misdadigers en overtreders aan justitie wilde overdragen, maar ook 'een andere en wellicht meer productieve taak' op zich ging nemen: 'Die taak is van sociale aard: heeft een veelzij-

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ M. van Zeggelen, 'Levensbericht Th. M. Roest van Limburg'. In: *Jaarboek van de Maatschappij der Nederlandsche letteren*. Leiden 1935, 190-196.

dig helpend en bemiddelend karakter.’⁷⁵ Hij streefde ernaar ‘de politie te maken tot een orgaan in den staat dat men niet alleen vreest maar in menig geval ook met vertrouwen zoekt; dat, van hoog tot laag, meewerkt aan de taak, die toch maar aller taak is van wie in het openbare leven staan: verheffing, versterking en daardoor verbetering van de maatschappij’.⁷⁶ Die nieuwe taak stelde hogere eisen aan het personeel. Van de agenten en brigadiers werd gevegd dat zij niet meer alleen ‘barsch en hardhandig’ optraden, maar ook wisten wanneer zij ‘humaniteit en doorzicht’ aan de dag moesten leggen, omdat zij alleen zo invloed op de bevolking konden uitoefenen. Het hogere personeel diende te bestaan uit ‘ontwikkelde mannen met kijk op de samenleving; die alle schadelijk conservatisme, alle schuwheid en achterdocht tegen al wat nieuw is op maatschappelijk gebied hebben afgelegd’.⁷⁷ De hoogste eisen stelde Roest van Limburg aan de diensthooften. Zij moesten:

‘zonder dadelijk erudits te wezen, mannen zijn van breeden wetenschappelijke aanleg en socialen zin; die de maatschappij, waarin zij zulk een voornamen plaats bekleeden, weten te doorschouwen met onbevangenheid en ruimen blik; werkelijke sociologen die, modern voelend, de stromingen en tegenstromingen in de maatschappij, de felheid en bewogenheid onder haar dikwijls rustig schijnend oppervlak, weten te verklaren uit wat er nog rijpt in de diepten [...] en die, met kennis en inzicht omtrent hare oorzaken, ook de middelen weten te vinden om die stromingen te leiden en te beheerschen.’⁷⁸

Roest van Limburg timmerde in Rotterdam en later in Amsterdam flink aan de weg, maar kon vanwege de financiële beperkingen tijdens de Eerste Wereldoorlog de eerste aanzetten tot een nieuwe politie nauwelijks tot ontplooiing brengen.

Een ander aanzien kreeg de Nederlandse politie na de Eerste Wereldoorlog toen Roest van Limburgs pupillen in Amsterdam, Utrecht en Den Haag, Hendrik Versteeg, J. Haarman, Karel Broekhoff, François van ’t Sant, C.E.G. Hoggendijk, wel de ruimte kregen om de nieuwe diensten uit te breiden, en de

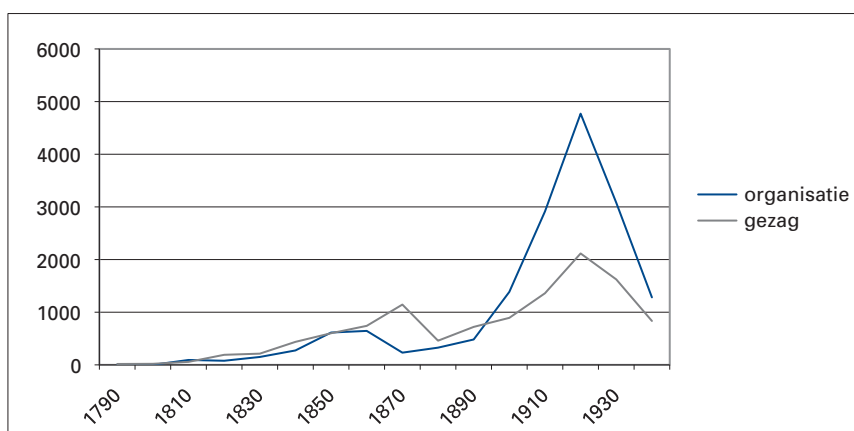
⁷⁵ Roest van Limburg (1914), 73.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Idem, 74.

commissarissen Stapel en De Koning met de uitgave van het *Algemeen Nederlandsch Politie-Weekblad* startten. De oorlogsjaren hadden ruimer en intensiever politietoezicht geverg, hadden jonge inspecteurs nieuwe vormen van regulerend politieoptreden laten ontdekken en bestuurders en bevolking aan dat optreden laten wennen. Aan de politie in de Verenigde Staten en de Duitse Weimarrepubliek ontleenden de jonge hervormers ideeën hoe dit versterkte toezicht kon worden uitgebouwd tot professionele politiezorg. Zij omarmden het in kringen van juristen levende en door Stapel en De Koning in de politie uitgedragen idee van de politie als staatsorgaan belast met het afdwingen van de naleving van de wetten, claimden tegenover de politiek, justitie en de burgerij te kunnen zorgen voor complete wetshandhaving en vormden de eigen organisaties ook om, met het oog op het bereiken van dat doel. Het toezicht op straat werd uitgebreid met relatief veel goedkope krachten en tegelijk werden voor centrale diensten aan het hoofdbureau goed opgeleide specialisten aangetrokken. De straatagenten werden opgeleid om naast het gewone toezicht ook voor het eerste optreden bij een misdrijf, ongeval of brand te kunnen zorgen. In het *Leerboek* van Stapel en De Koning kwamen deze onderwerpen voortaan ook aan bod. In de opleidingen bij de korpsen werd de agenten ingeprent om in dergelijke gevallen prompt de hulp in te roepen van de specialisten van het hoofdbureau en na hun komst de leiding aan hen over te dragen. Een uitgebreid pakket van regels en instructies moest zorgen voor een optimale samenwerking tussen beide delen van de organisatie.



Grafiek 5: frequentie termen 'organisatie' en 'gezag' in combinatie met 'politie' 1790-1940
<http://kranten.kb.nl>

In grafiek 5 valt te zien hoe in de Nederlandse pers vanaf het begin van de twintigste eeuw het begrip ‘organisatie’ steeds vaker in verband met de politie ter sprake komt, totdat eind jaren twintig een top wordt bereikt. Deze trend illustreert de groei naar professionele politie. Voor de politie waren het *Algemeen Nederlandsch Politie-Weekblad* en vanaf 1929 ook het *Tijdschrift voor de Politie* de belangrijkste fora, waar niet slechts nieuwe wetgeving werd gemeld, maar ook nieuwe ontwikkelingen in de buitenlandse politie onder de aandacht werden gebracht en de voors en tegens ter sprake kwamen. In Nederland verschenen in het interbellum geen programmatische monografieën, vergelijkbaar met *Grossstadtpolizei* van Gustav Roscher en *The police and modern society* van August Vollmer.⁷⁹ Een samenhangende Nederlandse visie op de professionele politie kwam er pas in 1945, kort na de bevrijding met de publicatie van *Enkele aspecten van het politievraagstuk* van de Amsterdamse waarnemend hoofdcommissaris Broekhoff.

Evenals voor de buitenlandse voormannen van de professionele politie was voor Broekhoff het centrale vraagstuk hoe de straatagent na het verlaten van het rigide surveillancesysteem uit het begin van de georganiseerde politie tot meer en betere prestaties kon worden aangezet. Nu van ‘een omlijnde taak, waarbij omvang, tijdsduur, snelheid en accuratesse tevoren kunnen worden berekend’ geen sprake meer was, kwam de kwaliteit van het politiewerk namelijk primair te rusten op zijn schouders: de straatagent moest elke situatie beoordelen en beslissen of hij zelf handelend optrad of een van de centrale diensten inschakelde.

‘Met behulp van zijn individualiteit, zijn inzicht, zijn beleid, zijn initiatief, zijn doorzettingsvermogen, zijn talenten en zijn toewijding aan de zaak, welke hij dient, moet hij uit rudimentaire gegevens, welke hij vindt en zelfs bereid moet zijn te zien, iets opbouwen, waarvan de uiteindelijke vorm in den aanvang in het geheel niet vaststaat. Van hem zelf, van zijn persoonlijkheid hangt het resultaat af, dat zal kunnen worden bereikt.’⁸⁰

In het Amsterdamse korps was in de jaren twintig al geëxperimenteerd met nieuwe organisatietechnieken, veelal geïnspireerd op het taylorisme dat in de

79 G. Roscher, *Grossstadtpolizei. Ein praktisches Handbuch der Deutschen Polizei*. Hamburg 1912; A. Vollmer, *The police and modern society*. Berkeley 1936.

80 K.H. Broekhoff, *Enkele aspecten van het politievraagstuk*. Alphen aan den Rijn 1945, 94.

industrie opgang maakte, was de sportbeoefening sterk bevorderd en waren bij de werving psychologen ingeschakeld om kandidaten met de juiste persoonlijkheid te selecteren. In aansluiting daarop pleitte Broekhoff voor afschaffing van het starre personeelsbeleid om elke misstap van een agent te registreren en disciplinair te bestraffen en bij nalatigheden van bevordering af te zien, en voor de inzet van psychotechniek: 'Er dient ter voorlichting van den politiechef onder diens voortdurende leiding een bureau te worden ingesteld, dat tot taak heeft van elken politiemann bij voortduring vast te stellen, wat hij voor goeds heeft gepresteerd ten behoeve van de gemeenschap.'⁸¹

Broekhoff publiceerde zijn opvattingen kort na de bevrijding van de Duitse bezetting, in de hoop dat deze leidraad zouden zijn bij het herstel van de Nederlandse politie. Voor hemzelf was bij die wederopbouw slechts heel even een rol weggelegd: in de voorzomer van 1945 werd hij ernstig ziek en in het voorjaar van 1946 overleed hij. Ondertussen hadden de autoriteiten van de bijzondere bestuurlijke situatie gebruikgemaakt om, voordat de parlementaire democratie terugkeerde, met een bestuurlijke maatregel het politiebestedel op minder complexe leest te schoeien. Maar voor vernieuwing van de organisatie en debat over de beroepsopvatting was daarna geen ruimte. Dat bleef zo, mede doordat de politie tot het begin van de jaren zestig zwaar werd getroffen door bezuinigingen.

Pas in de tweede helft van de jaren zestig werd de eigen beroepsopvatting voor het eerst weer in de politie ter discussie gesteld. Aanleiding was de scherpe, publieke kritiek op de politie naar aanleiding van het ernstige misstapen van het Amsterdamse korps tijdens de Bouwvakkersrellen van juni 1966. Een half jaar later publiceerde de Vlaardingse commissaris van politie Kees Peijster in het *Tijdschrift voor de Politie* het eerste van drie artikelen over de politieke beroepsopvatting, met de naar Van Waning verwijzende titel 'De zedelijke taak van de politie'.⁸² De auteur had in 1941, tijdens de Duitse bezetting, het hbs-diploma behaald en was daarop als administratieve kracht in dienst getreden bij de Rijksrecherche centrale. Twee jaar later had hij ook het diploma van de Bond van Hogere Politieambtenaren in Nederland verworven, maar hij had dat toen niet verzilverd met een aanstelling als inspecteur, vermoedelijk omdat hij dan een op Duitse leest geschoeide heropleiding had moeten volgen. Na de bevrijding trad hij als adjunct-inspecteur toe tot het

81 Broekhoff (1945), 94.

82 C.N. Peijster, 'De zedelijke taak van de politie'. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 1967, 2-4, 54-58 en 73-77.

Haagse politiekorps. Hij studeerde in zijn vrije tijd rechten aan de Leidse universiteit, slaagde daar in 1953 voor het doctoraalexamen en promoveerde vier jaar later op een criminologische studie naar het *dark number* van winkeldiefstal. In 1960 werd hij benoemd tot korpschef in Vlaardingen. Niet lang daarna trad hij toe tot de redactie van het kort tevoren nieuw leven ingeblazen *Tijdschrift voor de Politie*. Toen hij het artikel publiceerde, was hij een van de toonaangevende, jonge politiechefs van Nederland.

In de eerste helft van de jaren zestig had de rijksoverheid de financiële teugels losgelaten. De welvaart nam snel toe; de wensen en verlangens van de bevolking, in het bijzonder van de jeugd, reikten verder. Sommige jongeren raakten bij het manifesteren van hun radicale politieke wensen slaags met de politie. Nadat het halverwege de jaren zestig in Den Haag en Amsterdam tot felle confrontaties was gekomen, keerde een deel van de politie zich tegen hen. Peijster deed dat niet. Hij zag als overtuigd liberaal vooruitgang in het verschiep liggen en meende dat de politie kon en moest bijdragen aan de verwikkelijking van de democratie als *way of life*. De politie moest zorgen dat alle burgers ook daadwerkelijk van de vrijheden van de nieuwe welvaartsstaat zouden kunnen gaan genieten. Evenals Roest van Limburg meende hij dat de politie misstanden moest wegnemen om de maatschappelijke ontwikkeling alle ruimte te geven. Dat een groot deel van de politie zich in reactie op de scherpe kritiek afkeerde van de buitenwereld, beschouwde hij als een ernstig probleem. Nu de samenleving zo sterk veranderde, moest de politie zich niet afsluiten van haar omgeving, maar zich juist toegankelijk tonen voor de nieuwe wensen van de burgerij. Een herziene beroepsopvatting kon die mentaliteitsverandering schragen.⁸³

Peijster meende voor het zwaar belaagde politiepersoneel een houvast te hebben gevonden in het aan de Amerikaanse politiepraktijk ontleende idee van een *code of ethics*, een door de politieleiding vastgestelde verzameling morele richtlijnen waarmee de eigen uitvoerende medewerkers opnieuw konden worden gemotiveerd. Hoewel hij expliciet in de voetsporen van Van Waning wilde treden, stonden zijn beginselen toch in een geheel andere context, namelijk het organisatorisch verband van de professionele politie, met als gevolg dat deze ook een radicaal andere betekenis kregen dan die van zijn voorganger. Terwijl Van Waning individuele politiemannen een leidraad had geboden om zich moreel te verheffen, zonder enige zekerheid op

83 Zie onder meer: C.N. Peijster, 'Politie in de democratische maatschappij'. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 1969, 176-179.

verbetering van de politie te kunnen geven, wilde Peijster met de bijgestelde beginselen het disfunctioneren van de politieorganisatie verhelpen, in de nadrukkelijke verwachting zo bij te dragen aan de komende, volwaardig democratische samenleving. Evenals voor Broekhoff en andere pleitbezorgers van het professionele politiemodel stond voor Peijster de organisatie dus voorop. Niet toevallig gaf hij als extra motivatie voor de introductie van zo'n code of ethics: 'De goede en algemene naleving van de geldende normen en het toezicht daarop kan (sic!) er bovendien ongetwijfeld door bevorderd worden.'⁸⁴

In de politieke beroepsopvatting van Peijster stond, evenals in die van Stapel en De Koning, loyaliteit centraal, in de zin van 'trouw aan H.M. de Koningin, aan het recht, aan het politieambt en aan zijn korps'. Loyaliteit lag ook als belangrijkste norm in de ambtseed van elke politiebeambte besloten. Voor Van Waning diende een politieman eerst en vooral ontzag voor het gezag te hebben, voor hem had de ambtseed een bovenal persoonlijke betekenis: 'Deze dwingt hem die plichten (trouw, ijver, gehoorzaamheid en onpartijdigheid) nauwgezet na te komen en de waarheid bovenal te huldigen in al zijn ambtshandelingen.'⁸⁵ De waarde die Peijster aan loyaliteit hechtte en zijn interpretatie van die karaktertrek reflecteren het primaat van de organisatie en de inmiddels grotendeels voltrokken integratie van die organisatie in het overheidsapparaat. Diezelfde betekenisverschuiving is terug te vinden in de norm waardigheid, voor Peijster na loyaliteit en dienstbaarheid het belangrijkste beginsel. Deze norm had voor hem een negatieve inhoud, in die zin dat hij van politiebeambten vergde dat zij handelingen nalieten, namelijk alles wat aan de waardigheid van het ambt afbreuk kon doen.⁸⁶ Voor Van Waning had de norm 'eer uw ambt' nog een positieve inhoud gehad, had deze van politiepersoneel een persoonlijke, zedelijke ontwikkeling geverg.

Van Waning had zijn lezers voortdurend voorgehouden dat een politiebeambte bovenal naar zedelijk overwicht moest streven:

'Hij make geen verplichtingen jegens anderen, waardoor hij iets van zijn zelfstandigheid inboet. Een gunst ontvangt men nu eenmaal niet om niet. Meestentijds heeft men haar te betalen met een deel van zijn vrijheid, van

⁸⁴ Peijster (1967), 3.

⁸⁵ Peijster (1967), 54-55.

⁸⁶ Peijster (1967), 55-56.

zijn zelfstandigheid, dus van zijn onpartijdigheid, die toetssteen is van onze zedelijke waarde, als ambtenaar en als mensch.’⁸⁷

Van Wanings norm correspondeert nog het meest met Peijsters beginsel van zelfstandigheid, omschreven als ‘onafhankelijk [te zijn] van de burgerij en dus ook absoluut onomkoopbaar’ en door hem als vijfde beginsel opgevoerd, direct na eerlijkheid.⁸⁸ In 1967 was dit beginsel van zelfstandigheid – blijkens de ambtsinstructies – een algemeen aanvaarde norm in de politie. Deze vergde van het personeel dat het van zaken afzag. De instructie van het Amsterdamse korps stelde bijvoorbeeld: ‘Hij wijst – in dienst zijnde – hem door het publiek aangeboden eet- en drinkwaren of rookartikelen op wellevende wijze van de hand.’⁸⁹ Peijster pleitte opvallend genoeg voor een voorzichtige versoepeling van dit verbod, teneinde de ambtenaar zelf te stimuleren tot het beoordelen of in de gegeven omstandigheden aanvaarding van kleine geschenken zijn onafhankelijkheid bedreigde. Daarmee gaf hij de norm weer iets van zijn positieve inhoud terug die deze met de doorvoering van het professionele model was kwijtgeraakt.

Een soortgelijke versoepeling bepleitte Peijster ten aanzien van het lidmaatschap van politieke partijen. Voor Van Waning en de vertegenwoordigers van het professionele model had op elke band met politieke partijen een taboe gerust. Peijster vond dat de politie in de toentertijd democratiserende samenleving geen apolitieke beampten meer nodig had, maar juist behoefte had aan mondige personeelsleden die in hun vrije tijd actieve burgers waren. Natuurlijk moesten zij zich in diensttijd politiek terughoudend opstellen, maar een lidmaatschap van een politieke partij waardeerde hij positief, als blijk van maatschappelijke betrokkenheid. ‘Naarmate het niveau van de politie hoger wordt, neemt het (vermeende) risico, dat zulke [partijpolitieke] activiteiten voor de zelfstandigheid, de objectiviteit en de onpartijdigheid opleveren, af.’⁹⁰

In zijn code voerde Peijster ook correctheid op. Van Waning had de politiemannen het belang van stiptheid voorgehouden. Ondanks zijn hooggestemde ideeën had hij een politie die zich vooral op de onderklasse richtte, niet veel

87 Van Waning (1936), 54.

88 Peijster (1967), 57.

89 Aangehaald Ibidem.

90 Idem, 58.

meer te bieden dan de aansporing terughoudendheid te betrachten en kalm en bezadigd op te treden. Peijster hield zijn personeel voor dat het elke burger beleefd en met respect moest behandelen en dat het elke schijn van discriminatie moest vermijden. Als korpschef in Den Haag zou hij, toen de rechts-radicalen Nederlandse Volksunie zich manifesteerde, ook wijzen op het gevaar van opkomend racisme en op het belang om ook 'zigeuners, negers, hippies en leden van communes' met respect te bejegenen. Ook in dit geval deed hij dat uit organisatorische overwegingen: 'Vooral als in een samenleving rassentegenstellingen tot conflictsituaties gaan leiden en hier en daar racistische verschijnselen de kop opsteken, moet de politie ook de minderheidsgroep zonder vooroordeel tegemoet kunnen treden en ook de daden van die groep objectief beoordelen.'⁹¹ In een artikel signaleerde hij dat de meeste korpsen voor hun personeel wel voorschriften hadden geformuleerd over hoe zij zich moesten kleden en zich tegenover het publiek moesten gedragen, maar geen verboden kenden 'tot het hanteren van onbehoorlijke middelen en tot het misbruik van bevoegdheden maken'. Hij achtte dat vooral een probleem voor de recherche. 'Voor de rechercheur is een goed inzicht in de toelaatbaarheid der gehanteerde middelen bij zijn onderzoek en in de wijze waarop hij van zijn bevoegdheden gebruikmaakt van het grootste belang.'⁹²

Veel restrictiever was Peijster ten slotte met betrekking tot openbaarheid. Van Waning had gesteld dat het publiek een kritisch licht behoorde te kunnen werpen op elk aspect van het politieoptreden en dat een politieman te allen tijde de waarheid behoorde te spreken. In Peijsters code ontbraken zulke absolute normen. Eerlijkheid mocht wel van de politieman worden gevergd, maar alleen voor zover de taakvervulling dat gedoogde: 'Volkomen eerlijkheid zou een grote mate van openhartigheid voor de politieambtenaar impliceren, ware het niet, dat andere met de politiewerkzaamheden verband houdende belangen in deze terughoudendheid eisen.'⁹³ Van het politiepersoneel vergde Peijster wel dat het onderkende dat burgers recht hadden op een verklaring van een politieke handeling of beslissing. Als korpschef in Den Haag zou hij er bij het personeel ook op aandringen niet alles goed te praten: 'Erkenning van "fouten" doet de politie vaak minder schade dan pogingen die te verhullen of weg te

91 C.N. Peijster, *Nota van de hoofdcommissaris van politie aan alle korpsleden inzake een aantal op verandering gerichte beleidsprincipes*. 01-09-75 (eigen archief).

92 Peijster (1967), 76.

93 Idem, 57.

praten.⁹⁴ Maar ook in dit geval vond hij dat een politieman zich in laatste instantie naar de belangen van de organisatie moest voegen.

⁹⁴ Peijster, *Nota van de hoofdcommissaris*.

Gezag, maar niet van de politie

Later dan elders, meer dan een halve eeuw later dan in Engeland en Frankrijk, braken in Nederland moderne verhoudingen in de samenleving door: mensen trokken naar de steden, gingen zakelijke arbeidsverhoudingen aan, leerden meer van de wereld kennen. In 1848 schreef de revolutionaire econoom Karl Marx dat in de nieuwe tijd:

‘alle vaste, ingeroeste verhoudingen met hun nasleep van traditionele, eerwaardige voorstellingen en opvattingen vergaan, alle nieuw gevormde verouderen voordat zij kunnen verstenen. Al het feodale en vaststaande vervluchtigt, al het heilige wordt ontwijd en de mensen zijn eindelijk gedwongen hun plaats in het leven, hun wederzijdse betrekkingen met nuchtere ogen te beschouwen.’⁹⁵

De doorbraak van moderniteit ging ook in Nederland gepaard met groeiende onzekerheid over het gezag van de dominante instituties. Grafiek 2 op pagina 22 laat zien dat in het tweede kwart van de negentiende eeuw in korte tijd het begrip ‘gezag’ een dominante term werd in de Nederlandse pers en bovenal in combinatie met bestuur ter sprake kwam, minder vaak met justitie en nog nauwelijks met politie in verband werd gebracht.

De hervormingen van Thorbecke, in het bijzonder de Gemeentewet van 1851, waren een passende reactie op die druk. Deze wet belastte de burgemeester niet alleen met de leiding van het dagelijks bestuur van de gemeente, maar deelde hem ook de taak toe om daar de openbare orde te handhaven. Thorbecke had voor die oplossing gekozen omdat hij, zoals al vermeld, meende dat ‘in tijden van opwinding de zedelijke kracht van den vertegenwoordiger van de ingezetenen soms meer invloed zal kunnen uitoefenen, dan een ambtenaar, door het Gouvernement gezonden’, omdat de burgemeester geacht kon worden ter plaatse gezag te genieten en daarmee voor rust te kunnen zorgen. Als hoofd van de politie ter plaatse hoefde de burgemeester geen

95 K. Marx & F. Engels, *Het communistisch manifest*. Amsterdam 1977 (16), 44.

instructies van andere autoriteiten te aanvaarden. Zelfs in noodsituaties behield hij de leiding. Hij kon zo nodig hulp van het leger inroepen en commandeerde dan de militairen, terwijl in Duitsland en Frankrijk in zulke situaties de legercommandant of de prefect het gezag voerde. In vergelijking met de burgemeester speelden de officier van justitie en op de achtergrond ook de procureur-generaal minder zichtbare rollen in het politiebestedel. Voor de buitenwereld werd het gezag belichaamd door de burgemeester: een 'in hoogheid zetelende, zeer zelfstandig oordelende en autoritaire magistraat, rustig, vastberaden, maar geen doener'.⁹⁶ Afgezien van alle andere verdiensten had Thorbeckes ingreep, zoals uit grafiek 2 valt op te maken, als uitkomst dat de discussie over (tekortschietend) gezag in Nederland verstomde.

Thorbecke meende dat de gemeenteraad het hart van het burgerlijke zelfbestuur was. Met het begrip 'gezag' refereerde hij in deze context aan twee verschijnselen: het een natuurlijk, het ander kunstmatig. Enerzijds aan de autoriteit, het prestige, aan het overwicht van personen dat in de samenleving als vanzelf aanwezig wil zijn, zonder dat sprake is van formele erkenning. Zonder dat Thorbecke dit zelf zo expliciet aangaf, is dit een herformulering van de derde betekenis (civitas) die Althusius aan het begrip 'politie' gaf. De regelingen die de gemeenteraad treft, zijn een vertolking van die relaties, en als voorzitter van de raad moet de burgemeester met zijn natuurlijke gezag dat proces in goede banen leiden. Anderzijds gebruikt hij het begrip om te verwijzen naar machtsuitoefening in de zin van bestuur over anderen en, indien formeel geregeld, van bevoegd gezag en bevoegdheden. Dergelijk gezag wordt van de burgemeester als hoofd van politie geveerd. De politie moet namens de burgemeester burgers aanspreken op gebrekkige naleving van in de raad overeengekomen verordeningen en hen zo nodig corrigeren. Eigen gezag kwam de politie beslist niet toe. Deze betekenis correspondeert met Althusius' begrip van politie als bestuurskunst.⁹⁷

De in de tweede helft van de negentiende eeuw regerende liberalen zagen de politie als een noodzakelijk kwaad. Zij wilden een politie zonder eigenstandige wettelijke bevoegdheden en zeker geen zelfstandige politie, laat staan een politie met eigen gezag. De rechtszekerheid werd het beste gegarandeerd als de politie zich voor elk gebruik van bijzondere bevoegdheden moest be-

96 A. Kleijn, 'Drieluik: magistraat-manager-teamleider'. In: W. Derksen & M.L. van der Sande (red), *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer 1984, 212.

97 *WNT*, lemma 'gezag'.

roepen op de specifieke wet die zij wilde handhaven. Eigen bevoegdheden, vastgelegd in een Politiewet, en zeker eigen prestige in de samenleving zouden haar de grenzen van de rechtsorde al snel doen overschrijden. 'Eene alles overheerschende Pruisische of Franse politie' zou in Nederland nooit geaccepteerd worden, zo stelde Thorbecke in 1859 in de Tweede Kamer:

'Hetgeen wij willen, Mijnheer de Voorzitter, daarvan is gemeentelijke politie den eersten grondslag en Engeland het model. Wij wenschen eene politie waarvan zoo min mogelijk worde gezien en zoo min mogelijk worde gesproken.'⁹⁸

In de praktijk stelde Thorbeckes formule de politie voor een bijkans onmogelijke opgave: zij moest instructies van het bevoegde gezag uitvoeren zonder eigen gezag te kunnen inzetten, maar ook zonder aanstoot te geven. Werd zij echter geconfronteerd met tekortschietend bestuurlijk gezag, dan mocht die ervaring geen weerslag hebben op haar eigen houding tegenover dat gezag.

Burgemeesters hadden weinig kennis van en waardering voor de politie. Voor hen was de politie een van de apparaten waarvan zij zich bedienden, weinig belangrijk en geringgeschat, zelfs niet onmisbaar bij het onderdrukken van ernstige ongeregeldeheden. Onbekend met politieke omwentelingen in eigen land voelden zij zich door protesten nooit bedreigd en konden zij gemakkelijk vasthouden aan de overtuiging dat met een terughoudende opstelling vaak de beste resultaten werden geboekt. Zo schreef *De Gemeentestem*, het vakblad van burgemeesters, in 1868 in reactie op het De Vletteroproer in Rotterdam: 'Men late het volk, zoolang het zich tot oploopen bepaalt, uitrazen en stelle er eerst dan paal en perk aan, als de zaak een ernstiger karakter aanneemt en vergrijp tegen personen of eigendommen plaats heeft.'⁹⁹ Voor dat paal en perk stellen werd graag een beroep gedaan op het leger of de Koninklijke Marechaussee. Bestuurders waren lange tijd ook moeilijk te bewegen om de politie met bijzonder toezicht te belasten. Toen de eerste wetgeving op de woningbouw van kracht werd, schreef een vooraanstaande liberaal in *De Gids*:

⁹⁸ Tweede Kamer, 1858-1859, *Handelingen*, 213-214.

⁹⁹ *De Gemeentestem*, 1868, nr. 893.

‘Goede wetten en verordeningen baten niet, indien ze niet door geregeld toezicht streng worden gehandhaafd. Aan de gewone politie alleen kan dit niet worden overgelaten.’¹⁰⁰

De auteur pleitte dan ook voor de oprichting van een aparte bouwpolitie, in navolging van de eerder opgerichte arbeidsinspectie.

Ook bij de bevolking genoot de politie weinig aanzien. De modernisering van de grootstedelijke politiekorpsen had wel enige verbetering gebracht, maar het politieambt was nog geen respectabel beroep. Toen de Amsterdamse politie voor het vlekkeloze verloop van de festiviteiten rond de troonsbestijging van Wilhelmina in 1898 van vele kanten lof kreeg toegezwaaid, schreef de Amsterdamse journalist Van Maurik relativerend:

‘Het ambt van politie is nog altijd bij het volk geen geëerde betrekking en als een man of vrouw uit de volksklasse zelf geen permetasie [connecties] bij de pelisie heeft, klinkt het met een soort van minachting: ‘agent, diender, smeris! Ik zou nog liever!’; maar toch kan men tegenwoordig, dankzij de betere organisatie van ons politiewezen en het degelijker gehalte der agenten, langzaam aan meer respect voor hen constateren.’¹⁰¹

Zijn Rotterdamse collega Rie Brusse, die uitblonk in reportages over het volksleven, oordeelde tien jaar later niet veel anders. Hij rekende alleen ‘leidende politiemannen’ samen met onder meer doktoren tot ‘mensen van aanzien en gezag’; ander politiepersoneel niet. Voor Van Waning was ergernis over het geringe prestige van de politie een belangrijke, wellicht zelfs de belangrijkste drijfveer van zijn zendingsdrang. Hij richtte echter zijn inspanningen niet op voorlichting van het publiek maar op aansporing van het politiepersoneel om zich voorbeeldiger te gedragen.

In deze jaren gaf vooral baldadigheid van de jeugd veelvuldig aanleiding tot publieke klachten over gebrekkig gezag van de politie. In de zomer van 1894 schreef het Amsterdamse gemeenteraadslid Arnold Fabius in de *Provinciale Overijselsche en Zwolsche Courant*: ‘De stoutigheden van de Amsterdamsche jeugd zijn vaak ergerniswekkend, en hoeveel moeite de dienaren van de Heilige Hermandad zich ook geven, de straatbengels weten steeds aan den arm der

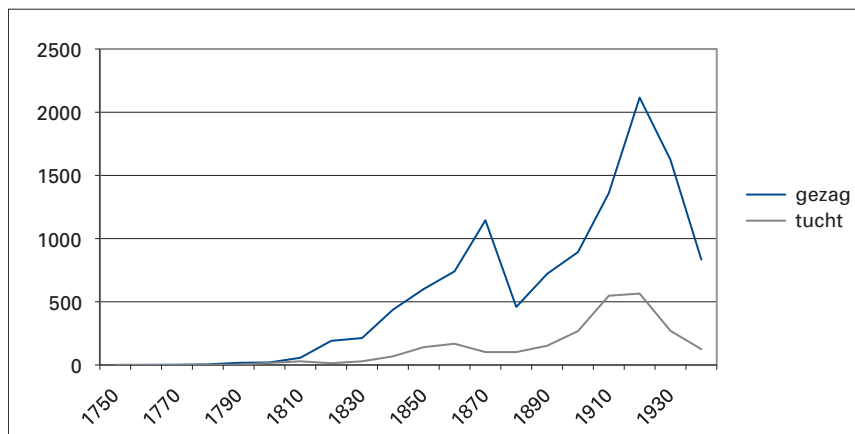
100 H.L. Drucker, ‘Het woningvraagstuk’. In: *De Gids*, 1898, 473.

101 Van Maurik, aangehaald door Sanders (2009), 201-202.

justitie te ontsnappen.’¹⁰² En als de politie de aanstichters wel te pakken kreeg, moest zij, tot ergernis van Fabius, vaak constateren dat deze te jong waren om strafrechtelijk te worden vervolgd. Veertien jaar later uitte redacteur Charles Boissevain in het *Algemeen Handelsblad* dezelfde klacht, er ditmaal aan toevoegend dat Nederlandse jongens veel tuchtelozer waren dan Engelse en Franse leeftijdgenoten. Hij concludeerde dat ‘niet alleen de straatjeugd, maar ook het publiek moet opgevoed worden door tucht, doordien elk ondervindt dat straf op de leelijke streek even onmiddellijk volgt, als een brandwond volgt op aanraking met een gloeiende kachel’.¹⁰³ Boissevain was liberaal en een geze-ten burger, maar zijn zorgen werden ook gedeeld door een ‘majoor van poli-tie’, blijkens een reportage van de sociaal bewogen Brusse:

‘Maar nu is ’t treurig. De degelijkheid, ’t fatsoen gaat meer en meer de we-reld uit. En vooral voor ouders van opgeschoten jongens en meisjes is ’t zorgelijkheid. Want ook de eerbied, de vrees voor vader en moeder ver-slapt, en ’t gezag wordt steeds minder.’¹⁰⁴

In grafiek 6 is te zien dat vanaf het begin van de eeuw het begrip ‘tucht’ in combinatie met de term ‘politie’ steeds frequenter in de pers opduikt.



Grafiek 6: frequentie termen ‘gezag’ en ‘tucht’ in combinatie met ‘politie’ 1750-1940
<http://kranten.kb.nl>

102 J. Wackie Eysten, ‘A.N.J. Fabius’. In: *Jaarboek der Nederlandsche Maatschappij voor Letterkunde*, 1927, 15.

103 Ch. Boissevain in: *Algemeen Handelsblad*, 12-03-1908, aangehaald door H. te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbef. Liberalisme en nationalisme in Nederland 1870-1918*. Den Haag 1992, 218.

104 M.J. Brusse, *Het rosse leven en sterven aan de Zandstraat*. Rotterdam 1912, 28.

De publieke verontrusting leidde in 1908 tot oprichting van de Tucht-Unie, een organisatie die zich tot doel stelde 'de tuchteloosheid onder het Nederlandsche volk te bestrijden, ten einde zijne zedelijke, geestelijke en lichamelijke kracht te verhoogen'.¹⁰⁵

De Rotterdamse hoofdcommissaris van politie Roest van Limburg ergerde zich aan deze klaagzangen. Toen hij in 1912 de jaarvergadering van de vereniging Pro Juventute, die zich inzette voor de reclassering van misdadige jeugd, kon toespreken, meldde hij dat uit door hem verzamelde politiestatistieken bleek dat de Nederlandse jeugd juist veel minder baldadig was dan die in de omringende landen. Provocatief voegde hij daaraan toe dat dat hem zorgen baarde. Hij beschouwde het als een gevolg van het Nederlandse volkskarakter, dat zijns inziens weinig hartstochtelijk was, niet spontaan, te zeer gehecht aan orde en te snel geneigd tot zelfkritiek. Die lijdelijkheid vormde in zijn ogen een belemmering voor de ontwikkeling van de socialiteit die hoorde bij werkelijke beschaving. Jeugdige baldadigheid was in zijn ogen een ongepaste uiting van een in beginsel positieve aandrift. De oplossing van het probleem zag hij in het stimuleren van sport en spel: 'In het methodische spel leert het kind op de beste wijze orde, overleg en dus tucht.'¹⁰⁶ Hij pleitte daarom voor de inrichting van speeltuinen in alle woonwijken van de grote steden.

De politiechefs die na de Eerste Wereldoorlog in Nederland professionele politiezorg invoerden en die veelal onder Roest van Limburg vooraanstaande posities in de politie hadden bereikt, hadden evenmin als hun leermeester een boodschap aan de klaagzangen over teloorgaand gezag. Ook zij vertrouwden erop dat de gestage maatschappelijke vooruitgang criminaliteit, sociale misstanden en ook weerspannigheid tegen de overheid zou wegnemen. In 1925 stelde de Amsterdamse waarnemend hoofdcommissaris Versteeg zelfverzekerd dat de politie de burgerij ervan had overtuigd dat de zorg voor eigendom en veiligheid bij haar in vertrouwde handen was: 'Daarbij is hare verhouding tot het publiek veel minder scherp geworden, terwijl de waardeering, waarop zij redelijkerwijs aanspraak mag maken, steeds verbeterde.'¹⁰⁷ Met betrekking tot de interne hiërarchische verhoudingen streefden de hervormers niet meer naar gezagsvolle superieuren en ontzag betonende ondergeschikten, maar naar complete discipline. Bij dat laatste begrip diende niet te worden gedacht

¹⁰⁵ Te Velde (1992), 218.

¹⁰⁶ Th.M. Roest van Limburg, 'Tuchteloosheid en hare bestrijding'. In: *De Gids*, 1912.

¹⁰⁷ H.J. Versteeg, *Van schout tot hoofdcommissaris*. Amsterdam 1925, 259.

aan militaire verhoudingen en ook niet aan de persoonlijke, pedagogische relatie die Van Waning op het oog had, maar aan het zich voegen naar de eisen van een goed functionerende organisatie. Broekhoff: 'Men denke aan de discipline bij een goed voetbalelftal, bij een turnvereniging, bij een wandelsportclub.'¹⁰⁸

In de jaren dertig maakte het begrip 'gezag' echter een comeback, opnieuw in combinatie met 'bestuur' maar nu ook met 'politie' (zie grafiek 2, p. 22). Aanleiding waren de muiterij op het slagschip De Zeven Provinciën in de Indische wateren in het voorjaar van 1933 en het Jordaanoproer ruim een jaar later, beide toegeschreven aan communistische agitatie. Er klonk een roep om 'versterking van het gezag'.¹⁰⁹ De hervormers van de politie reageerden met de herintroductie van militaire elementen in de organisatie, zoals op militaire leest geschoeide karabijnbrigades en schietopleidingen door militaire instructeurs. Het nieuwe vertoog veranderde ook de politieke kijk op de samenleving, zoals valt op te maken uit de beschouwing die Broekhoff na de bevrijding publiceerde en waarin hij sprak over 'de eigenaardige Nederlandse mentaliteit, welke geen keus weet te doen tusschen opgelegde tucht en zelftucht en het liefst daarvoor tuchteloosheid in de plaats stelt'.¹¹⁰ En even verderop stelde hij:

'Discipline is overal noodig, waar in grooter verband bepaalde resultaten moeten worden bereikt. Dit wordt door het naar den aard tuchteloze Nederlandsche volk te dikwijls vergeten.'¹¹¹

Klaarblijkelijk had Broekhoff inmiddels afstand genomen van de lessen van zijn leermeester Roest van Limburg.

Tijdens de Duitse bezetting had de Nederlandse bestuurlijke elite zich zorgen gemaakt over het verwachte gezagsvacuüm dat na een vertrek van de Duitsers zou ontstaan, maar na de bevrijding en vooral tijdens de wederopbouw voegde de bevolking zich opmerkelijk gemakkelijk naar de parolen van de overheid. De historicus J.C.H. Blom sprak van 'jaren van tucht en ascese'.¹¹² Die inschikkelijkheid was echter geen vanzelfsprekende gezagsaanvaarding. De

¹⁰⁸ Broekhoff (1945), 13.

¹⁰⁹ J.C.H. Blom, *De muiterij op de Zeven Provinciën*. Bussum 1975.

¹¹⁰ Broekhoff (1945), 14.

¹¹¹ Idem, 17.

¹¹² J.C.H. Blom, *Crisis, bezetting en herstel. Tien studies over Nederland 1930-1950*, Den Haag 1989, 184 e.v.



bevolking werd terneergedrukt door de voorafgaande jaren van oorlog, chaos en uitgebleven vernieuwing, de vrees voor terugkeer van de economische malaise en de angst voor een nieuw internationaal conflict. Treffend merkte de politicoloog H. Daalder over haar houding op: 'Trefte men geen mengeling aan, èn van angst èn van allergie, in contacten met dragers van staatsmacht?'¹¹³ De politie had een ronduit negatief imago. Velen wisten nog uit eigen ervaring dat zij de naleving van tal van ergerniswekkende en verafschuwde Duitse maatregelen had afgedwongen. Het ambt van politieman stond laag aangeschreven. Uit een enquête naar het prestige van diverse beroepen concludeerde de sociograaf Frederik van Heek dat het dominante oordeel over de politieman luidde:

'Als je overal te beroerd voor bent, word je politieagent. Daar moet je een zekere mentaliteit voor hebben en die sla ik niet hoog aan. Vaak dienstkloppers, heel kleine ambtenaartjes, doen alles automatisch.'¹¹⁴

De politie kreeg ook niet de ruimte iets aan haar imago te doen: jaar in jaar uit werd haar sterkte verminderd en werden haar budgetten gekort.

Begin jaren zestig brokkelde de ten dele opgelegde consensus snel af, tot verrassing van de meeste gezagsdragers. In de steden roerde zich een nieuwe jeugd die werd geïnspireerd door de Amerikaanse rock-'n-rollmuziek. Het politieoptreden veranderde vooralsnog niet. Was eind jaren veertig en in de jaren vijftig af en toe hard opgetreden tegen communistische demonstraties, in 1963 trad de Amsterdamse politie even hard op tegen radicale jongeren die protesteerden tegen de aanwezigheid van een Portugese militaire kapel op een taptoe, en onderdrukte de Rijkspolitie in Hollandscheveld (Drenthe) een protest van boeren die weigerden premies te betalen aan een van hogerhand ingestelde landbouworganisatie. Uit enquêtes, die toen voor het eerst op grote schaal werden gehouden, bleek dat het publiek weinig waardering had voor de politie, maar wel achter het repressieve optreden stond. De pers steunde de ordehandhavers onverkort.¹¹⁵

Halverwege de jaren zestig veranderde deze constellatie razendsnel. Gestimuleerd door de snelle welvaartsgroei gingen jongeren in grote aantallen aan

113 H. Daalder, 'De Tweede Wereldoorlog en de binnenlandse politiek'. In: Idem, *Politiek en historie*. Amsterdam 1990, 154-155.

114 'Beroep politieagent slecht aangeschreven'. In: *Het Parool* 1-3-62.

115 P.H. Remarque (red.), *Slaags met de politie*. Amsterdam 1964.



het publieke leven deelnemen. Een vernieuwde jeugdcultuur bloeide op en allerlei kwesties gaven aanleiding tot politiek protest: het harde politieoptreden, het huwelijk van de kroonprinses met een Duitser, de oorlog in Vietnam. Verbindend element was verzet tegen 'het gezag', een begrip dat nu kwam te staan voor alles wat verkeerd en gedateerd was aan het openbaar bestuur. In 1965 noteerde de Amsterdamse dichter Simon Vinkenoog: 'De opgelegde regels worden te verschrikkelijk, al zijn ze voor je eigen bestwil: de toenemende reglementering via politie, gezag, autoriteit, sankties en straffen.'¹¹⁶

Het protest van de jongeren appelleerde aan een breder gedeeld ongenoegen met de sobere wederopbouwcultuur van de jaren vijftig. Vanwege haar verkrampte pogingen om de orde te handhaven, werd de politie voor velen het object bij uitstek om dat ongenoegen op te ontladen. Enkele jaren later schreef de essayist en dichter Jan Greshoff:

'Het zou mij tegenvallen indien niet in deze verwrongen en vervloekte wereld miljoenen in sterker of geringer mate die ingeschapen afkeer koesterden voor de hoge en lage dragers van dit gezag. Wie durft met de hand op het hart verklaren dat hij genegenheid koestert voor de heilige Hermandad, van hoofdcommissaris tot leerling-verkeersagent toe?'¹¹⁷

De politie reageerde defensief op de kritiek. Zij faalde niet alleen jammerlijk tijdens de Bouwvakkersrellen van juni 1966, maar merkte ook dag in dag uit dat het publiek niet meer naar haar luisterde en dat de autoriteiten haar niet meer steunden. Maar bovenal tastte de revolte tegen het gezag ook haar eigen wereldbeeld aan. Jaren later beschreef de Amsterdamse politieagent Joop Querido de verbijstering die een ongehoorzame massa jongeren hem en zijn collega's bezorgde treffend als volgt:

'dat er driehonderd mensen staan en dat ik zeg: u gaat die kant op en dat ze het niet doen. En dat ik geen andere oplossing wist dan vechten. Vechten met driehonderd mensen tegelijk, want ze zullen die kant op gaan. [...] Ze gaan gewoon hun gang en de wereld vergaat niet.'¹¹⁸

¹¹⁶ S. Vinkenoog, *Liefde. Zeventig dagen op ooghoogte*. Amsterdam 1965, 63.

¹¹⁷ J. Greshoff, *Afscheid van Europa*. Amsterdam 1969, 30.

¹¹⁸ J. Querido geciteerd in: C. Zwart, *Diender in Amsterdam*. Amsterdam 1999, 52.

Onder druk van de culturele revolutie zag de politie zich gedwongen de overtuiging op te geven dat zij op straat koste wat kost de baas diende te zijn, vooralsnog zonder dat haar een nieuwe rol en taakopvatting werden aange-reikt. Alleen Peijster trachtte als een van de weinigen met zijn artikelen over de beroepsopvatting in het *Tijdschrift voor de Politie* het personeel op straat weer houvast te geven.

Een doortimmerde reactie op de crisis waarin het protest van de jongeren de politie had gestort, kwam in 1968 van de Nijmeegse hoofdcommissaris Frans Perrick, voorman van de Nederlandse korpschefs en de belangrijkste naoorlogse pleitbezorger van het professionele politiemodel. In een brochure stelde hij de diagnose:

‘Het gezag der politie, in ons land nimmer naar waarde geschat, is de laatste jaren in gevaarlijke mate gekwetst. Ten dele is dit een gevolg van de veranderde algemene gezagsopvattingen, ten dele ook een gevolg van de regeling der politieorganisatie, die het de politie onmogelijk maakt haar taak op aangepaste wijze te vervullen en het respect te verwerven, dat zij behoeft.’¹¹⁹

Als oplossing pleitte hij voor de samenvoeging van Gemeente- en Rijkspolitie in een nationaal politiekorps onder een eenhoofdig bevoegd gezag, het ideaal dat in Nederland eerder door Provo Kluit en Kist was uitgedragen. Maar hij vond voor zijn pleidooi weinig gehoor, niet in de politiek en niet bij zijn eigen collega's. Niettemin vormde het mistasten van de Amsterdamse politie wel aanleiding voor leidende politici om de herinrichting van het politiebestedel opnieuw ter discussie te stellen. Het zou echter meer dan 25 jaar duren voordat deze beraadslagingen resultaat hadden.

Ondertussen wijzigden, in navolging van de samenleving, de gezagsopvattingen binnen de politie. Een voortrekker van deze veranderingen was de Groningse hoofdcommissaris Karel Heijink. De bevolking had behoefte aan een andere politie, zo verklaarde hij in 1971:

‘[aan] de agent die tolerant is, die geen behoefte heeft aan gezagshandhaving met geweld. De agent die midden in de maatschappij staat en de

119 F. Perrick, *Naar een nieuw politiebestedel. Een pleitnota*. Arnhem 1968, 99.

maatschappelijke problemen regelt, zoals een verkeersagent op een kruispunt er voor zorgt dat je jezelf niet te barsten rijdt.’¹²⁰

In hetzelfde interview meldde hij dat die houding al te vinden was onder de nieuwste lichten politiepersoneel en dat deze zich ook anders opstelden tegenover hun superieuren:

‘Onderdanigheid is hun vreemd; ze willen ten aanzien van hun werk beleidsmotiveringen horen, zeker ook van de hogere ambtenaren die hun dienst meebepalen; ze eisen het recht van kritiek; dit recht, eenmaal opgevraagd, zet zich door bij de oudere politieambtenaren, die vaak toch wel aanpassingsmoeilijkheden hebben op (sic!) de andere taakuitvoering’¹²¹

Niet lang daarna werd Heijink door de minister van Binnenlandse Zaken in staat gesteld om met een groepje jonge inspecteurs een advies te formuleren over hoezeer de politie moest worden versterkt om opgewassen te zijn tegen de nieuwe maatschappelijke problemen. Deze commissie kwam met een opmerkelijk advies, maar de kwestie van het gezag van de politie speelde daarin geen enkele rol.

¹²⁰ B. Bos e.a., *Praten met de politie*. Utrecht/Antwerpen 1971, 58.

¹²¹ Idem, 49.



Contouren van een hardnekkige traditie

In 1977 publiceerde een door de minister van Binnenlandse Zaken ingestelde commissie, de Projectgroep Organisatie Structuren, haar eerste rapport, getiteld *Politie in verandering*, een opzet voor een actieonderzoek.¹²² De leden van de groep, zo bleek uit de tekst, meenden dat er iets grondig mis was met de Nederlandse politie en wisten ook in welke richting verbetering moest worden gezocht: de politie moest mee gaan werken aan de verwerkelijking van de democratie, en dat niet zoals Peijster had voorgestaan door betere voorwaarden voor participatie te scheppen, maar door mee te werken aan verandering van de samenleving. Zelf wilden zij de bestaande politie, al onderzoekend, veranderen. In plaats van een conserverende politie die inbreuken op de rechtsorde herstelde, wilden zij een activistische politie die op haar terrein ging bijdragen aan een betere maatschappij. Dat ging hun opdrachtgever te ver. Zij mochten nog wel een onderzoek uitvoeren, maar meer niet. Jaren later echter, nadat de ernst van de crisis in de politie ook tot belangrijke delen van het openbaar bestuur was doorgedrongen, konden de onderzoekers, inmiddels tot korpschef benoemd, alsnog het aangekondigde hervormingswerk ter hand nemen. Het activistische concept dat zij in het oorspronkelijke rapport hadden gepresenteerd, werd in de jaren negentig, toen de politie in nieuwe regionale korpsen werd ondergebracht, zelfs dominant. Inmiddels was het openbaar bestuur ook overtuigd dat het zich actief moest opstellen in de veiligheidszorg.

Het rapport *Politie in verandering* ging vrijwel uitsluitend over organisatorische problemen en oplossingen, niet over de maatschappij, de burgers of het bevoegde gezag. Het rapport had, hoewel het allerlei aan Amerikaanse discussies ontleende nieuwigheden introduceerde, in de kern een negatieve boodschap. De tot dan toe dominante professionele politieorganisatie met haar instrumentele zelfbeeld, met haar vertrouwen in de eigen expertise en in de techniek en met haar distantie tegenover de burgers moest worden afgebroken;

122 Projectgroep Organisatie Structuren, *Politie in verandering*. Den Haag 1977.

het uitvoerende politiewerk moest centraal komen te staan. De auteurs hadden een geheel andere opvatting over de identiteit van de politie dan Nederland tot dan toe had gekend. Hun stond niet een onzichtbare politie voor ogen, ook geen politie als instrument van de justitiële autoriteiten, maar een politie die, als Prometheus, door af te dalen naar en het contact te herstellen met de bevolking de krachten zou oproepen die de samenleving veilig zouden maken. Daarvoor waren allround politiemensen nodig die zich lieten leiden door het gezagsvrije beginsel 'kennen en gekend worden'. Deze opvatting had ingrijpende consequenties voor de uitgedragen opvattingen over het beroep en over gezag, zonder dat deze werden geëxpliciteerd. Het mythische karakter van de visie liet ook niet toe deze te specificeren.

Nu stond de Nederlandse politie begin jaren tachtig voor een immense opgave. Een verstarde, hiërarchische organisatie met een door recente schandalen beschadigd imago, verstrikt in veldslagen met krakers, moest een plek veroveren in een samenleving die sinds een decennium een hartgrondige afkeer had van begrippen als 'gezag' en 'gehoorzaamheid', en overtuigd was het zonder autoriteiten en toezichthouders te kunnen stellen. Die opgave moest de politie op eigen kracht vervullen. Op hulp van de bevolking bij de omvorming hoefde zij niet te rekenen; steun van het openbaar bestuur was er alleen mondjesmaat. Er valt veel voor te zeggen dat zonder een mythe de hervormers het politiepersoneel niet voor hun doel hadden kunnen mobiliseren en de omslag naar een publieksvriendelijke, op de uitvoering gerichte organisatie niet te maken was geweest. Zeker achteraf kan worden gesteld dat het resultaat het onvolwaardige middel rechtvaardigde.

De door het rapport *Politie in verandering* geïnspireerde hervormingsbeweging heeft de Nederlandse politie ingrijpend veranderd. Van een starre, bureaucratische, in zichzelf gekeerde organisatie die weinig krediet had bij de bevolking, in een flexibel, op de uitvoering gericht verband van sociaal vaardige, relatief integere dienstverleners. De hervormers liepen echter ook tegen grenzen op, de grenzen van in traditie gewortelde opvattingen. Het bevoegd gezag keerde zich scherp tegen pogingen van politiechefs om een eigen positie in het publieke debat in te nemen. Ondanks de aanmerkelijk toegenomen dienstvaardigheid verwierf de politie nauwelijks meer aanzien. De Nederlandse politie is dienstvaardig en integer maar moest onzichtbaar blijven en kon nog steeds slechts op weinig respect rekenen.

In 2005 publiceerde de Raad van Hoofdcommissarissen de nota *Politie in ontwikkeling*.¹²³ De bedoeling van het stuk was de strategische visie op het politieoptreden die in het rapport *Politie in verandering* besloten lag, te herformuleren, opdat deze weer zou aansluiten bij de bestaande en verwachte maatschappelijke ontwikkelingen. De hoop was zo het oude elan nieuw leven in te blazen, om daarmee de nieuwe problemen te lijf te gaan en alsnog een gezagsvolle positie te verwerven. Het gebiedsgebonden politiewerk behield zijn centrale plaats. Maar op grond van de overtuiging dat een deel van het maatschappelijk verkeer zich had losgezongen van vaste locaties en zich zo aan politieel toezicht had onttrokken, diende deze bestaande aanpak te worden aangevuld met een nodale oriëntatie. De politie zou zich nadrukkelijk in dat nieuwe, maatschappelijke domein, de *space of flows* ('stromenland'), moeten manifesteren. Evenmin als zijn voorganger bood de nota een analyse van de bestaande onveiligheid, maar hij bevatte wel een analyse van de politieorganisatie, een strategie en een praktische uitwerking van die strategie. Inmiddels is duidelijk dat het stuk ondanks of juist als gevolg van deze kwaliteiten het uitvoerend personeel niet het beoogde houvast geeft.¹²⁴ De nota *Politie in ontwikkeling* heeft niet de zingevende kracht die zijn voorganger wel had. Geconcludeerd moet worden dat de leidende gedachte van het rapport *Politie in verandering*, na diverse keren te zijn gerecycled, is uitgewerkt. De mythe heeft zijn toverkracht verloren.

Bij gebrek aan leidende gedachten kwamen in het publieke en professionele debat over de politie oude concepten bovendrijven. Onder de vlag 'de boel bij elkaar houden' keerde het traditionele bestuurlijke politieconcept van Althusius en Thorbecke terug. De afgelopen jaren maakte de Amsterdamse burgemeester Job Cohen zich tot tolk van dit idee.¹²⁵ Met zijn notie van het moreel kompas blies Frans Denkers de private, moralistische beroepsopvatting van Van Waning nieuw leven in. Gesteld voor complexe opgaven waarin de formele richtlijnen geen goed antwoord bieden, spoorde hij politiemensen aan bij zichzelf te rade te gaan, 'herziet u-zelfen', en hun hart te volgen.¹²⁶ In de vorm van pleidooien voor nationaal geleide politie met de veelomvattende taak de samenleving tegen het nieuwe gevaar van het terrorisme te bescher-

124 H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Den Haag 2009.

125 J. Cohen, *Binden*. Amsterdam 2009.

126 P. van Beers, *Frans Denkers' moreel kompas van de politie*. Den Haag 2001.



men, keerde het juridische, staatsgerichte politieconcept van Kist en Perrick weer terug.¹²⁷ Maar geen van deze drie concepten kan als een coherente, bijdetijdse visie op het politiewerk worden beschouwd.



127 C.J.C.F. Fijnaut, 'De politieke bestrijding van (islamistisch) terrorisme, de discussie over het Nederlands politiebestel en de samenwerking op politiegebied in de Europese Unie'. In: T. Kansil (red.), *Beginnelsen in beweging?* Den Haag 2005.



Literatuur

Studies

- Bloembergen, M. (2009). *Uit zorg en angst. De geschiedenis van de politie in Nederlands-Indië*. Amsterdam.
- Blom, J.C.H. (1975). *De mouterij op de Zeven Provinciën*. Bussum.
- Blom, J.C.H. (1989). *Crisis, bezetting en herstel. Tien studies over Nederland*. Den Haag.
- Boek, J.L.M. (1985). *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*. Arnhem.
- Bos, B. e.a. (1971). *Praten met de politie*. Utrecht/Antwerpen.
- Burg, F.H. van der (1961). *Preventieve justitie en plaatselijke politie. Enige historische en juridische beschouwingen over het begrip politie in het Nederlands recht*. Arnhem.
- Carte, G.E. & E.H. Carte (1975). *Police reform in the United States: the era of August Vollmer 1905-1932*. Berkeley.
- Chapman, B. (1970). *Police state*. Londen.
- Daalder, H. (1990). *Politiek en historie*. Amsterdam.
- Derksen, W. & M.L. van der Sande (red.) (1984). *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer.
- Dodsworth, F.M (2008). 'The idea of police in eighteenth century England: discipline, reformation, superintendence, c. 1780-1800'. In: *Journal of the history of ideas*, vol. 69, no. 4, 583-604
- Ferwerda, H.B., E.J. van der Torre & V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept*. Den Haag.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1979). *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*. Antwerpen/Arnhem.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2007). *Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Amsterdam.
- Kossmann, E.H. (1960). *Politieke theorie in het zeventiende-eeuwse Nederland*. KNAW, LXVII, nr. 2, Amsterdam.
- Kossmann, E.H. (1987). *Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*. Amsterdam.
- Meershoek, G. (1999). *Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie tijdens de Duitse bezetting*. Amsterdam.

- Meershoek, G. (2007). *De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam.
- Petrow, S. (1994). *Policing morals. The metropolitan police and the Home Office 1870-1914*. Oxford.
- Reenen, P. van (1979). *Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*. Alphen aan den Rijn.
- Reenen, P. van (red.) (1987). *Het politiebestedel*. Arnhem.
- Reenen, P. van (2006). 'Vinde het "leerboek" zijn weg, het Nederlandsche politiewezens tot heil, den schrijvers tot eere'. In: G. Leistra, *Portret van de politie*. Den Haag.
- Rooy, P. de (2009). *Openbaring en openbaarheid*. Amsterdam.
- Sanders, E. (2009). *Modern Bargoens woordenboek*. Utrecht/Antwerpen.
- Smeets, J. (1997). *Het korps Politietroepen 1919-1940. De politiemilitair als steunpilaar van het wettig gezag 1919-1940*. Soest.
- Smeets, J. (2007). *Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*. Amsterdam.
- Velde, H. te (1992). *Gemeenschapszin en plichtsbeseft. Liberalisme en nationalisme in Nederland 1870-1918*. Den Haag.
- Velde, H. te (1996). 'Zedelijkheid als ethiek en seksueel fatsoen. De geschiedenis van een Nederlands begrip'. In: R. Aerts & K. van Berkel (red.), *De pijn van Prometheus. Essays over cultuurkritiek en cultuurpessimisme*. Groningen, 198-218.
- Vuijsje, H. & C. Wouters (1999). *Macht en gezag in het laatste kwart. Inpakken en wegwezen*. Den Haag.
- Wal, R. van der (2003). *Of geweld zal worden gebruikt! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920*. Hilversum.
- Wal, R. van der (2007). *De vakorganisatie en het beroepsonderwijs*. Amsterdam.

Tijdsgeschriften

- Alstorpius Grevelink, P.W. (1864). *De politie in Nederland. Denkbeelden en beschouwingen van een (oud) lid der regterlijke macht*. Den Haag.
- Althusius, J. (2003). *Politik [Politica methodice digesta]*. Berlijn.
- Amsterdam, W. van (1900). *Marionetten*. Amsterdam 1900.
- Beers, P. van (2001). *Frans Denkers' moreel kompas van de politie*. Den Haag.
- Bool, J. (1887). *De politie, haar wezen en organisatie in Frankrijk, Duitsland en Nederland*. Den Haag.
- Broekhoff, K.H. (1945). *Enkele aspecten van het politievraagstuk*. Alphen aan den Rijn.
- Brusse, M.J. (1912). *Het rosse leven en sterven aan de Zandstraat*. Rotterdam.

- Cohen, J. (2009). *Binden*. Amsterdam.
- Cremer J.J. (1868). *Anna Rooze*, dl. 2. Amsterdam.
- Domela Nieuwenhuis, F. (1910). *Van Christen tot anarchist*. *Gedenkschriften*. Amsterdam.
- Drucker, H.L. (1898). 'Het woningvraagstuk'. In: *De Gids*, 473.
- Duisterwinkel, G. (1966). 'De politie in de huidige samenleving'. In: *Tijdschrift voor de politie*, 273-292.
- Eik, J. van (1865). *De algemeene beginselen van het internationaal policierecht*. Amsterdam.
- Gewin, B. (1908). *Het politievraagstuk*. Leiden.
- Gram, J. (1867). 'Uit eene correspondentie'. In: *De Gids*, 541.
- Greshoff, J. (1969). *Afscheid van Europa*. Amsterdam.
- Haarman, J.W. (1922/1933). *Geschiedenis en inrichting der politie in Nederland, met eenige aantekeningen omtrent de politie in andere landen*. Alphen aan den Rijn.
- Heyligers, J. (1883). *Het politiewezen in Nederland. Beschouwingen over het politiewezen in Nederland en proeve van een wet op de Organisatie en het Beleid der Politie*. Den Haag.
- Hofdijk, J.W. (1859-1864). *Ons voorgelicht*. Amsterdam.
- Kansil, T. (red.) (2005). *Beginselen in beweging?* Den Haag.
- Kist, H.J. (1893). 'Welke behooren de grondslagen te zijn voor de samenstelling eener algemeene politiewet, zoowel ten aanzien van de bevoegdheden als van de organisatie der politie'. In: *Handelingen der Nederlandsche Juristen Vereeniging*, Den Haag, 193-251.
- Koning, J.J.A. de (1904), *De misdadiger en de misdaad. Schetsen ten dienste der politie*. Heusden.
- Köster-Henke, W.L.H. (1912). *Overdenkingen op politiegebied. 50 verspreide opstellen*. Dockum.
- Ligthart, J. (1916). *Verspreide opstellen*. Amsterdam.
- Marx, K. & F. Engels (1977), *Het communistisch manifest*. Amsterdam, 16^e druk, 44.
- Moolenaar, S.W. (1954). *Bureaucratie en politie. Zo varen wij naar de politiestaat*. Amsterdam.
- Muller, P.N. (1876). 'Amsterdam et Venise, par Henry Havard'. In: *De Gids*, 65.
- N.N., (1868). 'Engeland. Studie en schetsen, voornamelijk op kunstgebied. Op straat'. In: *De Gids*, 467-468.
- Opzoomer, C. (1990). *Het wezen der kennis*. Baarn.
- Peijster, C.N. (1957). *De onbekende misdaad. Criminologische onderzoeken en analytische literatuurbeschouwingen met betrekking tot het criminaliteitsquotiënt, in het bijzonder toegevoegd bij de warenhuisdiefstal*. Leiden.
- Peijster, C.N. (1967). 'De zedelijke taak van de politie'. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 2-4, 54-58 en 73-77.

- Peijster, C.N. (1969). 'Politie in de democratische maatschappij'. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 176-179.
- Peijster, C.N. (1975). *Nota van de hoofdcommissaris van politie aan alle korpsleden inzake een aantal op verandering gerichte beleidsprincipes*.
- Perrick, F. (1968). *Naar een nieuw politiebestedel. Een pleitnota*. Arnhem.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering*. Den Haag.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling*. Den Haag.
- Provo Kluit, H. (1849). *De hervorming der policie in Nederland*. Amsterdam.
- Provo Kluit, H. (1850). *De zelfstandigheid der policie verdedigd*. Amsterdam.
- Remarque, P.H. (red.) (1964). *Slaags met de politie*. Amsterdam.
- Roest van Limburg, Th.M. (1910). In den strijd tegen de ontucht. Enkele opmerkingen en mededelingen betreffende het prostitutievraagstuk. Rotterdam.
- Roest van Limburg, Th.M. (1912). 'Tuchteloosheid en hare bestrijding'. In: *De Gids*, 310-326.
- Roest van Limburg, Th.M. (1914). 'Sociologische fragmenten'. In: *De Gids*, 72-98.
- Roest van Limburg, Th.M. (1917). *Ons volkskarakter. Een studie in volkpsychologie*. Amsterdam.
- Roland Holst-Van der Schalk, H. (1902). *Kapitaal en arbeid in Nederland, deel 1*. Amsterdam.
- Rosscher, G. (1912). *Grossstadtpolizei. Ein praktisches Handbuch der Deutschen Polizei*. Hamburg.
- Schols, F.G.L.L., e.a. (1982). *Politie en maatschappij. Beschouwingen over de politie, aangeboden aan dr. C.N. Peijster bij zijn afscheid als hoofdcommissaris*. Den Haag.
- Stapel, P. & J.J.A. de Koning (1906). *Leerboek voor de politie*. Zutphen.
- Steenkamp, P.W. & H.G. van Doesburgh (1879). *Handboek voor de dienaren van politie te Amsterdam*. Amsterdam.
- Stoett, F.A. (1905). 'Iets over smeris en nog wat'. In: *De Amsterdammer*, 05-11.
- Thorbecke, J.R. (1968). *Staatsinrigting en staatsbestuur*. Arnhem.
- Versteeg, H.J. (1925). *Van schout tot hoofdcommissaris*. Amsterdam.
- Versteeg, H.J. (1937). 'De noodzakelijkheid van lichaamsopvoeding voor bepaalde groepen van personen, in verband met hun beroepsbezigheden'. In: K.L. Gaulhofer, *De beteekenis van de Lichamelijke Opvoeding. Feiten en pogingen*. Rotterdam.
- Verwoert, H. (1860). *Theorie der Geregte en Administratieve Politie, ten nutte van de beambten der Rijks- en Gemeentepolitie*. Utrecht.
- Verwoert, H. (red. P. Stapel & J.J.A. de Koning) (1910). *Theorie der Geregte en Administratieve Politie, ten nutte van de beambten der Rijks- en Gemeentepolitie*. Tiel.

- Vinkenoog, S. (1965). *Liefde. Zeventig dagen op ooghoogte*. Amsterdam.
- Vissering, S. (1852). 'Eenige opmerkingen over de kwestie van den dag'.
In: *De Gids*, 312.
- Vissering, S. (1863). *Herinneringen*. Amsterdam.
- Vollmer, A. (1936). *The police and modern society*. Berkeley.
- Wackie Eysten, J. (1927). 'A.N.J. Fabius'. In: *Jaarboek der Nederlandsche Maatschappij voor Letterkunde*, 15.
- Waning, J. van (1899). *Handboek voor de politie. Haar plichten en rechten. Deel I*. Alfen.
- Waning, J. van (1903). *De discipline over de Gemeentepolitie*. Den Haag.
- Waning, J. van (1915). *Handboek voor de politie. Haar plichten en rechten. Deel II*.
Alphen.
- Waning, J. van (1936). *De zedelijke taak der politie. Alphen aan den Rijn*.
- Zeggelen, M. van (1935). 'Levensbericht Th.M. Roest van Limburg'. In: *Jaarboek van de Maatschappij der Nederlandsche letteren*. Leiden, 190-196.
- Zeggelen, W.J. van (1841). *Uitstapje van Pieter Spa naar Amsterdam*. Amsterdam.
- Zetterman, E. (1848). *Mijnheer Luchtervelde*. Amsterdam.
- Zwart, C. (1999). *Diender in Amsterdam*. Amsterdam.

Tijdschriften

- Algemeen Politieblad (1947-1993).
- De Nederlandsche Politiegids (1886-1924/1934-1943).
- Het Algemeen Nederlandsch Politie-weekblad (1916-1941).
- Tijdschrift voor de Politie (1928-1929, 1934-1942, 1946-1994).
- Tijdschrift voor de Amsterdamse Politie (1941-1942, 1946-1994).

Internet

- Woordenboek der Nederlandsche Taal (<http://wnt.inl.nl/>)
- Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren (<http://dbnl.nl/>)
- Historische kranten (<http://kranten.kb.nl/>)



Register

Register van termen en begrippen

Agent van politie	17-20, 25, 39, 64
Beroepsopvatting	11, 27-37, 49, 52, 54-60, 70
Community policing	12, 70-71, 74, 75
Dienaar van politie	9, 17, 18, 20, 25, 64
Gezag	11, 21, 22, 25, 44-45, 53, 61-71, 74
Identiteit	11, 15-26, 39-47, 49, 53, 70, 71, 74
Maatschappelijke rol	11, 27, 28, 41, 46, 47, 51, 52, 54-56, 70, 73-74
Organisatie	53-55, 59, 60, 73, 74
Politie	11, 15-18, 20-22, 29, 39-44, 62-65
Politietaak	22-25, 50-52, 74, 75
Tucht	65-67
Zedelijke taak	11, 29, 32, 34, 55

Register van personen, commissies en tijdschriften

Algemeen Nederlandsche Politieweekblad (ANPW)	53, 54
Althusius, Johannes	16, 62, 75
Alstorpius Grevelink, Pedro	41
Amsterdam, W. van	45
Berlage, Hendrik	33
Blom, J.C.H.	67
Boek, Jacco	10
Boissevain, Charles	65
Broekhoff, Karel	52, 54, 55, 57, 67
Brusse, Rie	64, 65
Cohen, Job	75
Daalder, Hans	68
Denkers, Frans	75
Deijssel, Lodewijk van	33
Domela Nieuwenhuis, Ferdinand	32, 33, 45
Eik, Josua van	41
Fabius, Arnold	64, 65
Fijnaut, Cyrille	10, 11
Gemeentestem, De	63
Gids, De	42, 43, 63
Haarman, J.W.	52
Heek, Frederik van	68
Heijink, Karel	70, 71
Hofdijk, Willem	39
Hogendijk, C.E.G.	52
Kist, Herman	46, 70, 75
Koning, Jan de	49-51, 53, 57
Köster Henke, Willem	46, 47, 49
Kuyper, Abraham	32
Ligthart, Jan	33
Maurik, Justus van	21, 44, 64
Modderman, Anthony	32
Muller, P.N.	43
Multatuli	33
Napoleon	19
Opzoomer, Cornelis	29, 30, 32

Peijster, Kees	55-60, 73
Perk, Jacques	33
Perrick, Frans	70, 75
Politie in Ontwikkeling	75
Politie in Verandering	71, 73-75
Potgieter, Everardus	33
Provo Kluit, Hendrik	19, 20, 22-26, 40, 44, 46, 70
Querido, Joop	69
Roest van Limburg, Theo	50-52, 56, 66, 67
Roland Holst, Henriette	32
Roscher, Gustav	54
Sant, Francois van 't	52
Stapel, Piet	49-51, 53, 57
Stoett, Frederik	40
Tak, Pieter Lodewijk	33
Thorbecke, Johan R.	21, 22, 24, 25, 30, 61, 62, 75
Tijdschrift voor de Politie	54-56, 70
Veegens, Jacob	30
Versteeg, Hendrik	52, 66
Verwoert, Hendrik	27-29, 50
Vinkenoog, Simon	69
Vissering, Simon	23, 30
Vollmer, August	54
Waning, Jacques van	29-37, 49, 51, 55-59, 64, 67, 75
Wilhelmina, koningin	64
Willem III, koning	45
Zeggelen, Willem van	20
Zetterman, Eugeen	20





