

Guus Meershoek
DE GESCHIEDENIS VAN DE
NEDERLANDSE
POLITIE

De Gemeentepolitie in
een veranderende samenleving

De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving is een van de vijf publicaties van het onderzoeksprogramma “De geschiedenis van de Nederlandse politie”. Het programma is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële bijdragen van de ministeries van Justitie en van BZK, de politiekorpsen Haaglanden, Utrecht, Rotterdam-Rijnmond, Amsterdam-Amstelland, het KLPD, Groningen, Limburg-Zuid, de Politieacademie en de Koninklijke Marechaussee.

De andere publicaties zijn:

Cyrille Fijnaut – *De geschiedenis van de Nederlandse politie*
Cyrille Fijnaut – *Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*
Jos Smeets – *Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*
Ronald van der Wal – *De vakorganisatie en het beroepsonderwijs*

De meeste illustraties in dit boek zijn afkomstig van het Marechausseemuseum (MM) in Buren en het Nederlands Politie museum (NPM) in Apeldoorn.

Afbeeldingen omslag: *boven* vlnr: Rivierpolitie Rotterdam 1919 (NPM); Cursus sporenkunde van politiedeskundige Van Ledden Hulsebosch (NPM); Hoofdcommissaris Gualthérie van Weezel tijdens Prinsjesdag (NPM); *midden*: Het embleem van de Gemeentepolitie (NPM); *onder* vlnr: Politieassistent Dina Sanson in 1911 (NPM); Eerste vrouwen in de surveillancedienst in de jaren zeventig (NPM); Utrechtse politie verleent met brandweer en ambulancepersoneel eerste hulp in de jaren tachtig (NPM)

Omslagontwerp: Mesika Design, Hilversum
Binnenwerk: Velotekst (B.L. van Popering), Zoetermeer
Druk en afwerking: Drukkerij Wilco, Amersfoort

© 2007 Guus Meershoek, Hengelo

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN (10) 90 8506 278 0
ISBN (13) 978 90 8506 278 3
NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Voorwoord

Deze studie naar de geschiedenis van de Gemeentepolitie is een van de vruchten van het project “De geschiedenis van de Nederlandse politie”. Dat project is geïnitieerd door mr. J. Wiarda, voormalig korpschef van de Gemeentepolitie en regiopolitie Utrecht en de regiopolitie Haaglanden, en financieel gesteund door de regiopolitiekorpsen Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en Limburg-Zuid, het Korps Landelijke Politiediensten, de Koninklijke Marechaussee en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie. De twee andere deelonderzoeken betreffen het rijkspolitieapparaat, uitgevoerd door dr. J. Smeets, en het politievakbondswezen en politieonderwijs, verricht door dr. R. van der Wal. Deze studies zijn opgenomen in dezelfde reeks waarin dit boek verschijnt. De leider van het project, prof.dr. C. Fijnaut, bracht – met steun van de anderen – de uitkomsten van het gehele onderzoek samen in een algemeen deel en in een pocket.

Nederland heeft een eeuwenoude traditie van lokale veiligheidszorg, maar de Gemeentepolitie dankt zijn ontstaan aan Thorbeckes Gemeentewet van 1851. Deze wet deelde het gezag over de handhaving van de openbare orde ter plaatse en over het toezicht op de naleving van de plaatselijke verordeningen toe aan de burgemeester. In de grotere steden en plaatsen mocht deze zelfstandig politiepersoneel tot en met de rang van hoofdinspecteur benoemen. Commissarissen en hoofdcommissarissen werden weliswaar door de Kroon benoemd, maar de kandidaten voor deze functies werden voorgedragen door de burgemeester en eenmaal benoemd ontvingen zij hun salaris van de gemeente. Voor de Tweede Wereldoorlog beschikten meer dan honderd gemeenten over een dergelijke Gemeentepolitie; na de oorlog werd hun aantal teruggebracht tot 65, waarna het als gevolg van de verstedelijking geleidelijk toenam tot 148 eind jaren tachtig. Daarnaast beschikten honderden kleinere gemeenten voor de Duitse inval over Gemeenteveldwacht: lagere politiebeambten die waren benoemd door de commissaris der Koningin en rechtstreeks door de burgemeester werden gedirigeerd. Na de oorlog werd het Korps Rijkspolitie de erfgenaam van deze politie en van de Rijksveldwacht.

Bij mijn onderzoek waren vele mensen en tal van instanties mij behulpzaam. Allereerst gaat mijn dank uit naar de politiemensen die in de afgelopen jaren bereid waren mij over hun werk in de Gemeentepolitie te vertellen. Ik heb veel van hen geleerd. De beperkte ruimte van een boek stond mij slechts toe spaarzaam

uit die gesprekken te citeren. Ook waar dit niet uit verwijzingen blijkt, is de tekst vaak door hun verhalen verrijkt. Bij het archiefonderzoek kreeg ik vlot toestemming van de betrokken autoriteiten en alle medewerking van de beheerders. Graag noem ik het personeel van het archiefdiensten van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Maastricht, Enschede, Zwolle, Groningen en Schoonhoven, van het ministerie van Binnenlandse Zaken, van het NPI en van het Nationaal Archief. Jos Breukers, Hans van Wamelen en directeur Taco Pauka openden voor mij de bijzondere collectie van het Nederlands Politiemuseum. Mijn dank gaat ook uit naar het personeel van de bibliotheek van de Amsterdamse politie en de Politieacademie, in het bijzonder naar Marijke van Veen, Jan Dekker en Gea de Groes, en naar de voorzitter en de leden van begeleidingscommissie van dit onderzoek, mr. S. Patijn, prof.dr. H. Amersfoort, prof.dr J.C.H. Blom, M.A. Beuving, prof.mr. G.J.M. Corstens, mr. J.G.A. Fetter, C.N.J. Neisingh, A. Mellink, mr. J. Wiarda, prof.mr. C.J.M. Schuyt en jhr.mr. J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteijn, voor de stimulerende gesprekken tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten. Aan de jarenlange samenwerking in de projectgroep met collega-onderzoekers Jos Smeets en Ronald van der Wal bewaar ik prettige herinneringen. In het bijzonder denk ik met genoegen terug aan de stimulerende discussies met projectleider Cyrille Fijnaut, die ons rijkelijk liet profiteren van zijn uitzonderlijke expertise op dit terrein.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 **Inleiding** 11

HOOFDSTUK 2 **Een uitgebleven modernisering** 23

- Vier impulsen tot hervorming 25
- De liberale omwenteling van 1848 34
- Hendrik Provo Kluit 42
- De Gemeentewet van Thorbecke 50
- Parlementaire strijd over de politie 56
- De vernieuwing die uitbleef 60

HOOFDSTUK 3 **Moderne politie in de steden** 63

- Een nieuw geluid 64
- Eerste aanzetten 69
- Moderne Gemeentepolitie 75
- Jacob van Waning 82
- Toezicht op straat 87
- Politieke ongeregeldeheden 94
- Geheime Politie 100
- Een tweede golf hervormingen 105

HOOFDSTUK 4 **Ontwikkeling van de volkskracht** 113

- Verbreding van de politiefunctie 115
- Verbetering van het kader 121
- Theodoor Roest van Limburg 126
- Bemoeienis van de gemeenteraad 134
- Een revolutie in het verkeer 139
- Stakingen en demonstraties 145
- De Eerste Wereldoorlog 147

HOOFDSTUK 5 **Professionalisering naar Duits model** 155

- Revolutiedreiging in 1918 157
- Versterking van de blokbewaking 165
- Modernisering van de organisatie 171

Internationale samenwerking bij de opsporing	175
Het Duitse voorbeeld	178
Vernieuwing van de Recherche	181
Zeden- en Kinderpolitie	186
Verkeersdiensten	189
HOOFDSTUK 6 De jaren dertig	195
De economische crisis	197
Gezagsversterking	204
Interne centralisatie	210
Recherche	216
Vluchtelingen en oorlogsdreiging	220
HOOFDSTUK 7 Onder Duitse geleide	227
De korte schok van de snelle capitulatie	229
Zomer 1940	235
Het Rijkscommissariaat en de politie	239
Vernieuwing en aanpassing	245
Verstoorde samenwerking	250
HOOFDSTUK 8 Voorjaar 1941: op de tweesprong	257
De eerste Duitse interventie	258
Cornelis Walraven	265
Gelijkschakeling van bestuur, politie en samenleving	268
Interne discipline	272
Deelname aan de deportatie van de joden	275
HOOFDSTUK 9 Confrontatie, chaos en honger	289
Eerste omvorming van de politie	291
Een nieuw bestel en vijf nieuwe politiechefs	296
Weerstand en protest tegen de deportatie van de joden	300
Confrontatie	307
Centralisatie en vernieuwing van de Recherche	312
Ordehandhaving in een ontwrichte samenleving	316
HOOFDSTUK 10 Stagnatie tijdens de wederopbouw	323
Bevrijding	325
Zuivering	334
Toegenomen rijksbemoeienis	339
Moeizame organisatorische veranderingen	343
De Verkeersdiensten	347
De dreiging van het communisme	351

HOOFDSTUK II	Renovatie van het professionele model	357
	Confrontatie met vergrote mobiliteit	359
	Opkomende vernieuwing van de Recherche	363
	Zeden- en Kinderpolitie	369
	Nozems en andere ordeverstoorders	373
	Frans Perrick	377
	Crisis in Amsterdam	383
HOOFDSTUK I2	Moeizame heroriëntatie	389
	Gezagscrisis	391
	Kees Peijster	402
	Crisis van het professionele model	413
	Criminaliteitsbestrijding onder druk	424
	Politie in verandering	439
HOOFDSTUK I3	Een veranderende politie	449
	Krakersrellen	452
	Een moeizaam begin	460
	Wiarda, Nordholt en Straver	468
	Vernieuwing in de Recherche	476
	Een nieuw regionaal politiebestedel	486
HOOFDSTUK I4	De Gemeentepolitie: corrigeren en aanpassen	493
	Lijst van afkortingen	507
	Bijlagen	511
	Bibliografie	521
	Personenregister	541

Inleiding

In 1925 publiceerde de jonge Amsterdamse waarnemend hoofdcommissaris Hendrik Versteeg het boek *Van schout tot hoofdcommissaris. De politie voorheen en thans*, een geschiedenis van “de sterke arm” in Amsterdam in de voorafgaande vier eeuwen.¹ In tweehonderdvijftig pagina’s schetste hij de ontwikkeling van het schoutsambt, de stedelijke strafinrichtingen en het toezicht door de schutterij en de nachtwacht tot aan de Franse bezetting, waarna hij met de directeuren en hoofdcommissarissen van politie als leidraad aangaf hoe sindsdien in de hoofdstad de moderne politie tot ontplooiing was gekomen. Het boek is de eerste historische studie naar een korps Gemeentepolitie in Nederland en is lange tijd de enige gebleven.² Aan zijn behandeling van het onderwerp kleven historiografische bezwaren, maar zijn betoog heeft de verdienste te steunen op onderzoek van primaire bronnen. Heden ten dage is het boek vooral interessant omdat het duidelijk het stempel draagt van de internationale beweging tot professionalisering van de politie, waarvan Versteeg een belangrijke Nederlandse representant was en omdat het tegelijk een eigen, onderkoelde toon bewaart. Die geestverwantschap blijkt uit de aandacht voor de rechtshandhaving, voor moderne organisatievormen en taakdifferentiatie en voor de rekrutering, opleiding en toerusting van het personeel.³ De auteur legde een onwankelbaar vertrouwen in gestage vooruitgang aan de dag en liet niet na te onderstrepen welke verbeteringen in de voorafgaande jaren waren aangebracht, om over de toenmalige toestand tevreden te concluderen:

“De agenten worden behoorlijk gesalarieerd, zij hebben een redelijk dienstverband, zij zijn door hun opleiding toegerust met de vereischte geestelijke bagage, en zij dragen een eenvoudige, praktische uniform. Onder de leiding van superieuren, die de veelomvattende politiekennis van den tegenwoordige tijd bezitten, kunnen de leden van het korps, van hoog tot laag, aldus hun niet

¹ H.J. Versteeg (1925), *Van schout tot hoofdcommissaris*, Amsterdam.

² Wel verscheen in 1931 een sociografische studie over de Rotterdamse politie: J.J. Dietz (1931), *Politiearbeid in een groote stad*, Amsterdam.

³ G.E. Carte, E.H. Carte (1975), *Police reform in the United States. The era of August Vollmer 1905-1932*, Berkeley. G. Kelling, M.H. Moore (1988), “The evolving strategy of policing”, in: *Perspectives on Policing*, jrg. 4, p. 1-15.

altijd benijdenswaardige, maar eervolle en verantwoordelijke taak, om de rechtsorde in de hoofdstad te handhaven, met opgewektheid vervullen.”⁴

Versteeg wilde met zijn boek het draagvlak in de Amsterdamse gemeenteraad voor de ingezette professionalisering van het politiekorps van een stevig fundament voorzien en onderstreepte daarom dat de organisatorische verbeteringen voor de stad vrucht hadden afgeworpen en nog steeds afwierpen:

“Het betrekkelijk gering aantal ernstige misdrijven toont aan dat de zorg voor de persoonlijke veiligheid en het eigendom der burgerij bij de politie in goede handen is. Daarbij is hare verhouding tot het publiek veel minder scherp geworden, terwijl de waardeering, waarop zij redelijkerwijs aanspraak mag maken, steeds verbeterde.”⁵

In vergelijking met vooraanstaande buitenlandse generatiegenoten als August Vollmer in Berkeley en Bernhard Weiss in Berlijn liet Versteeg over het eigen korps een opvallend nuchter geluid horen, met een licht misantropische onderton:

“In zijn gelederen schuilen ook zwakke en minder plichtsgetrouwe broeders, die, wanneer zelfs forsche correctie niet heeft geholpen, zoo spoedig mogelijk dienen te worden verwijderd. In het algemeen vordert het korps, als levend organisme, de voortdurende, nauwlettende zorg en activiteit van de hoogste leiding, om waar nodig, steeds en altijd weer verbetering aan te brengen.”⁶

Leiding geven aan een politiekorps zou in de ogen van Versteeg altijd sisyfusarbeid blijven.

Als commissaris en waarnemend korpschef (1920-1929) en als hoofdcommissaris (1929-1941) boekte Versteeg belangrijke successen, maar eind jaren dertig stuitte hij bij de voltooiing van zijn hervormingsproject op niet te overwinnen weerstand in de politiek en de eigen organisatie. In het eerste bezettingsjaar meende hij even alsnog te kunnen slagen, maar kort na de Februaristaking van 1941 werd hij ontslagen. Machteloos moest hij toezien hoe zijn feilloos afgestemde organisatie werd ingevoegd in het Duitse repressieapparaat. Het boek *Tien jaar hoofdcommissaris*, dat hij bij zijn aantreden had voorgenomen na zijn terugtreden te schrijven, kwam er niet meer. Daarmee brak een traditie af en raakte een bloeitijd van de Gemeentepolitie in de vergetelheid.⁷

⁴ Versteeg (1925), p. 259.

⁵ Versteeg (1925), p. 259.

⁶ Versteeg (1925), p. 258.

⁷ Hoe Versteeg de situatie na de Nederlandse capitulatie inschatte, blijkt uit: H.J. Versteeg (1940), “De eerste Directeur van Politie te Amsterdam”, in: *Historia. Maandschrift voor geschiedenis en kunstgeschiedenis*, jrg. 6, nr. 6, p. 151-154. Over zijn verbittering: interview W.C. van Blitterswijk 13-06-90.

In de volgende decennia smoorde de herinnering aan de Duitse bezetting elke nieuwsgierigheid naar het eigen verleden van de Gemeentepolitie in de kiem. Naoorlogse politiechefs legitimeerden hun optreden liever niet, zoals Versteeg had gedaan, met een beroep op het verleden. Plaatsvervangende schaamte was ongetwijfeld het belangrijkste motief. Onuitgesproken fungeerde het oorlogsverleden voor sommigen wel als negatief uitgangspunt: “Dat nooit meer”. Toen jonge politieofficiërs in de jaren zeventig de malaise in de Nederlandse politie wilden doorbreken, zochten zij inspiratie in een ver buitenland, in casu de Verenigde Staten. In de afgelopen decennia voegde zich bij de mentale hindernis van de oorlog een ander *parti-pris*. Onder invloed van een moderne managementideologie verbreidde zich in de politie een veel radicaler vooruitgangsoptimisme dan Versteeg zich ooit eigen had durven te maken, een overtuiging waarin vernieuwingszucht en verbeteringsdrang ervaring en professionaliteit verdringen, die permanente verandering voorschrijft en prestaties van voorgangers, zelfs van toonaangevende naoorlogse politiechefs als Frans Perrick en Kees Peijster, snel in de vergetelheid deed raken. In deze managementideologie telt het verleden slechts als deze de vorm aanneemt van een verzameling *best practices*.⁸ Een dergelijk product levert serieuze geschiedschrijving nu juist niet. Met een dergelijke interesse miskent de politie de bestendigheid van haar kerntaken en doet zij zichzelf tekort. Het voorbeeld van Versteeg zou duidelijk kunnen maken dat oprechte belangstelling voor het verleden niet leidt tot de stagnatie en slaafse navolging die men klaarblijkelijk vreest. Integendeel.

Toch is in de afgelopen decennia in Nederland, aanvankelijk vooral in academische kring, geleidelijk weer enige belangstelling voor de geschiedenis van de politie ontstaan, ook voor die van de Gemeentepolitie.⁹ Begin jaren zeventig publiceerde de Leidse historicus J. Charité een proefschrift over het politietoetreden tegen de Sociaal-Democratische Bond in de jaren tachtig van de negentiende eeuw. Hij verrichtte pionierswerk, ook al had hij weinig oog voor de politieorganisatie en voor in de politie levende denkbeelden en opvattingen.¹⁰ In 1985 lanceerden enkele historici en juristen onder wie A.C. 't Hart en J.C.H. Blom samen met de stichting Studieverzameling Het Rijkspolitiemuseum een plan om het onderzoek naar de politiegeshiedenis te bevorderen. Hun initiatief mondde

⁸ Een goed beeld van deze mentaliteit geven: R.A. Boin, E.J. van der Torre, P. 't Hart (2003), *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs*, Zeist.

⁹ Drie studies geven een overzicht van de nationale ontwikkeling: J.W. Haarman (1933), *Geschiedenis en inrichting van de politie in Nederland*, Alphen aan den Rijn; N. Groeneweg, A. Hallema (1976), *Van nachtwacht tot computermacht, Vijftig eeuwen politie en justitie*, Zaltbommel; F. van Riet (z.j.), *'t Uwen dienst. De geschiedenis van de politie in Nederland vanaf de Middeleeuwen tot de Tweede Wereldoorlog*, Schiedam. C.J.C.F. Fijnaut (1979), *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, Antwerpen/Arnhem, plaatst de Nederlandse ontwikkeling bovendien in een Europese context.

¹⁰ J. Charité (1972), *De SDB als gezag en ordeprobleem voor de overheid 1880-1886*, Rotterdam.

uit in de bundel *Redenen van wetenschap*, maar kreeg geen direct vervolg.¹¹ In 1993 promoveerde de historica P. Manneke in Rotterdam bij C.J.C.F. Fijnaut op een studie naar het politieoptreden in Rotterdam tussen 1870 en 1914. Zij besteedde wel aandacht aan de politieorganisatie en aan meer politietaken dan politieke repressie. Haar bevindingen plaatste zij in de context van de toenmalige strafrechtelijke opvattingen, minder duidelijk binnen het kader van de politieke en maatschappelijke verhoudingen.¹² In de jaren daarna publiceerde zij ook nog een historische studie naar vrouwen in de Nederlandse politie, *Vrouwen van kaliber*, en een populairwetenschappelijke geschiedenis van het Rotterdamse politiekorps, *Korps zonder kapsones*. Schrijver dezes ten slotte publiceerde in 1999 een dissertatie over de Amsterdamse politie tijdens de Duitse bezetting waarin ook de voorgeschiedenis en de nawerking van haar optreden aan bod komen.¹³

Daarnaast hebben tal van amateurhistorici, al dan niet in opdracht van de politie, belangwekkende publicaties uitgebracht. Versteeg publiceerde na zijn ontslag enkele artikelen over onderwerpen uit de politiegeschiedenis.¹⁴ Van memoires zag hij zoals gezegd af, maar andere politieofficiëren publiceerden na de Tweede Wereldoorlog wel hun herinneringen, al dan niet met hulp van ghostwriters. De “vertellende commissaris” Hendrik Voordewind wist zo zelfs de status van bekende Nederlander te verkrijgen.¹⁵ De inhoud van de boeken kan niet altijd de toets der historiografische kritiek doorstaan maar zij hebben toch onmiskenbaar documentaire waarde. De meest waardevolle bijdrage kwam van de Haagse hoofdinspecteur G.L. van Exel, die in 1904 als jong inspecteur bij het Haagse politiekorps in dienst was getreden, jarenlang bij de Recherche werkte en die in reactie op Voordewinds publicaties het boek *Na de hoofdstad de hofstad* uitbracht. In de laatste drie decennia, in het bijzonder naar aanleiding van de opname van de Gemeentepolitie in de nieuwe regionale politie, zijn tal van korpsgeschiedenissen verschenen, waarvan de kwaliteit vanuit historiografisch perspectief sterk uiteenloopt. Dikwijls vertonen zij een weinig systematische aanpak, verwijzen zij slechts in beperkte mate naar de gebruikte bronnen en negeren zij de bestaande historiografie en de voorhanden sociologische en juridische studies. Ondanks alle beperkingen zijn deze publicaties

¹¹ J.C.H. Blom, A.C. 't Hart e.a. (1985), *Politie, recht en samenleving in historisch perspectief. Een plan voor onderzoek naar de geschiedenis van de politie in Nederland*, Voorburg. J.C.H. Blom, J.R. Eland e.a. (1985), *Redenen van wetenschap. Opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebesluit 1945*, Arnhem.

¹² P. Manneke (1993b), *Uit oogpunt van politie. Zorg en repressie in Rotterdam tussen 1870 en 1914*, Arnhem. P. Manneke (1998), *Vrouwen van kaliber. Politievrouwen in de twintigste eeuw*, Apeldoorn. P. Manneke (1993a), *Korps zonder kapsones. Geschiedenis van de Rotterdamse Gemeentepolitie 1340-1993*, Bussum.

¹³ G. Meershoek (1999), *Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie tijdens de Duitse bezetting*, Amsterdam.

¹⁴ Versteeg (1940).

¹⁵ Deze ontwikkeling was voor de oorlog reeds geïnitieerd door de Amsterdamse commissaris van politie K.H. Broekhoff, die diverse boeken van buitenlandse politiechefs vertaalde en bij zijn eigen uitgeverij publiceerde, waaronder: J.E. Hoover (1938), *Misdaad in America*, Utrecht. Direct na de oorlog publiceerde hij: C.J. van Ledden Hulsebosch (1945), *Veertig jaren speurderswerk. Losse schetsen*, Utrecht. Het eerste deel van Voordewinds memoires verscheen in 1949: H. Voordewind (1949), *De commissaris vertelt*, Den Haag.

op het grotendeels onontgonnen terrein van de geschiedenis van de Nederlandse lokale politie onmiskenbaar van betekenis.¹⁶

In de afgelopen decennia is in het buitenland, in het bijzonder Duitsland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Frankrijk, de belangstelling voor politiegiedenis veel sterker toegenomen dan in Nederland. Een traditionele, politiek-juridische invalshoek maakte daarbij plaats voor een brede, op bronnenonderzoek gebaseerde maatschappijwetenschappelijke benadering waarin het daadwerkelijke politieoptreden centraal staat. Belangrijke fora van deze vernieuwingsbeweging zijn de *Deutsche Gesellschaft für Polizeigeschichte* en het tijdschrift *Crime, Histoire et Société*. Het voert te ver hier de belangrijkste resultaten te schetsen. Van direct belang voor deze studie waren de volgende boeken. Allereerst de essaybundel 'Sicherheit' und 'Wohlfahrt'. *Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, geredigeerd door Alf Lüdtke, die met zijn proefschrift over de Pruisische politiestaat in de negentiende eeuw aan de basis stond van de nieuwe, geschiedkundige benadering van het politieverleden in Duitsland. Voorts Ralph Jessens *Polizei im Industrierevier. Modernisierung und Herrschaftspraxis im Westfälischen Ruhrgebiet 1848-1914*, en de door Gerhard Fürmetz, Herbert Reinke en Klaus Weinbauer geredigeerde bundel *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969*. In Groot-Brittannië publiceerde de voormalige topambtenaar van het Home Office T. Critchley in 1978 *A history of police in England and Wales*. Deze degelijke, traditionele studie lokte een groot aantal vernieuwende studies uit waaronder twee overzichtswerken: Clive Emsley's *The English police. A political and social history*, en Philip Rawlings *Policing. A short history*. De Franse pionier van de nieuwe politiegiedenis is Jean-Marc Berlière. Hij heeft een groot aantal studies op zijn naam waarvan in dit verband vooral de biografie van de Parijse *préfet* Lépine van belang is. Samen met Denis Peschanski redigeerde hij het overzichtswerk *La police française (1930-1950). Entre bouleversements et permanences*. In de Verenigde Staten stonden twee boeken aan het begin van de hernieuwde belangstelling voor de politiegiedenis: Eric Monkkoens *Police in urban America 1860-1920* en Wilbur Millers *Cops and bobbies 1830-1870*. Beide zijn van grote waarde voor de sociaalhistorische studie van de lokale politie.¹⁷

¹⁶ G.L. van Exel (1951), *Na de hoofdstad de hofstad. Ervaringen van een Haags politiemann*, Den Haag. R. Kanning, H. Invernizzi (1994), *Van rakker tot robo(t)cop. Geschiedenis van de Zwolse politiefunctaris*, Zwolle. A. van der Leur, W. Walters, J. Zwerver, *Vier eeuwen Gemeentepolitie in Groningen*, Groningen. J. van den Brink (1956), *Honderd jaar Enschedese politie*, Enschede. A.N. Stuifbergen, W. Rozendaal (2001), *De Leidse agent. Een monument*, Leiden.

¹⁷ A. Lüdtke (red.) (1992), 'Sicherheit' und 'Wohlfahrt'. *Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main. R. Jessen (1991), *Polizei im Industrierevier. Modernisierung und Herrschaftspraxis im Westfälischen Ruhrgebiet 1848-1914*, Göttingen. G. Fürmetz, H. Reinke, K. Weinbauer (red.) (2001), *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945-1969*, Hamburg. T. Critchley (1978), *A history of police in England and Wales*, Londen. C. Emsley (1991), *The English police. A political and social history*, New York. P. Rawlings (2002), *Policing. A short history*, Devon. J.M. Berlière

Het voorafgaande maakt duidelijk hoe bijzonder het door de voormalig politiechef van Utrecht en Haaglanden J. Wiarda geïnitieerde project *De geschiedenis van de Nederlandse politie* is. Dat geldt ook voor de bereidheid van een vijftal politiekorpsen, de Koninklijke Marechaussee en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie het project financieel te steunen.

Het onderzoek naar de Gemeentepolitie waarvan dit boek de uitkomst is, maakte deel uit van dit project. Bij de start zijn over de aanpak met de andere deelnemers afspraken gemaakt die in het overzichtswerk nader worden toegelicht. Binnen dat kader was er alle ruimte om eigen accenten aan te brengen, passend bij het deelonderwerp. Doel van dit deelproject was om, mede op basis van primaire bronnen, de gehele ontwikkeling van de lokale politie in Nederland in kaart te brengen en daarbij de geografische verscheidenheid tot zijn recht te laten komen en het politieoptreden in een politieke en maatschappelijke context te plaatsen. Aandacht voor de evolutie van de politie in de buurlanden zou helpen aan te geven naar welke voorbeelden de Nederlandse politie zich richtte en aan welke professionele invloeden zij onderhevig was, en zo haar specificiteit zo goed mogelijk uit te lichten.

Bij de aanpak van het onderzoek en de presentatie van de bevindingen is aansluiting gezocht bij de moderne politiegeschiedschrijving. In tegenstelling tot de traditionele, politiek-juridische invalshoek, zoals Versteeg die hanteerde en zoals die nog te vinden is in het uit 1961 daterende proefschrift *Preventieve justitie en plaatselijke politie* van F.H. van der Burg en de uit 1995 stammende dissertatie *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland* van J.L.M. Boek, is dus gestreefd naar een ruime, op bronnenonderzoek gebaseerde sociaalwetenschappelijke benadering waarin het daadwerkelijke politieoptreden centraal staat.¹⁸ Uitgangspunt was dat de politie deel uitmaakt van een veel bredere bestuurlijke en justitiële praktijk, dat haar optreden vorm krijgt in interactie met maatschappelijke organisaties en met burgers en dat zij onder invloed staat van allerlei sociale, culturele en economische ontwikkelingen. Op het onontgonnen terrein van de politiegeschiedenis biedt de politieorganisatie het eerste houvast: onvermijdelijk heeft deze zo een centrale plaats in het eindresultaat gekregen. Niettemin is getracht het uitvoerend optreden nergens uit het oog te verliezen.

Bij de start van het project was duidelijk dat het er allereerst op aankwam om de grote lijnen in de ontwikkeling te ontwaren en dat een dergelijke ambitieuze doelstelling alleen te verwerkelijken zou zijn als op andere punten beperkingen in

(1993), *Le préfet Lépine aux origines de la police moderne*, Paris. J.M. Berlière, D. Peschanski (2000), *La police française (1930-1950). Entre bouleversements et permanences*, Parijs. E. Monkkonen (1981), *Police in urban America 1860-1920*, New York. W. Miller (1977), *Cops and bobbies 1830-1870*. Chicago.

¹⁸ F.H. van der Burg (1961). *Preventieve justitie en plaatselijke politie. Enige historische en juridische beschouwingen over het begrip politie in het Nederlands recht*, Arnhem. J.L.M. Boek (1995), *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland. Juridische beschouwingen over het politiebestedel en het politiebedrijf in historisch perspectief*, Arnhem/Antwerpen.

acht werden genomen, met name wat betreft het aantal te onderzoeken locaties en te belichten thema's. Nederland telde in de twintigste eeuw om en nabij de duizend gemeenten, waarvan het merendeel over eigen politie beschikte, soms slechts in de vorm van één veldwachter. Het archiefonderzoek richtte zich op zeven gemeenten. Bij de selectie van die plaatsen zijn vijf criteria aangelegd: het voorhanden zijn van een politiearchief dat de gehele eeuw beslaat, geografische spreiding, verschillen in bevolkingsgroei en industriële dynamiek, in dominante religie en in grootte van de geselecteerde gemeenten, bijzondere voorvallen of situaties van landelijke betekenis en de beschikbaarheid van historische studies over de lokale politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Uiteindelijk is gekozen voor Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Zwolle, Enschede, Groningen en Maastricht. Tegen elke selectie zijn bezwaren in te brengen. Het voornaamste bezwaar tegen deze keuze is ongetwijfeld de overheersende aanwezigheid van grote korpsen. Daar staat tegenover dat in grote korpsen vanwege de ruimere mogelijkheden tot specialisatie nationale ontwikkelingen binnen de veiligheidszorg duidelijker tot uiting komen.

Het politiewerk kent tal van aspecten en de taak van de politie is sterk aan verandering onderhevig. Vooral na de Eerste Wereldoorlog verbreedde de taak van de Gemeentepolitie zich aanmerkelijk. Naast de traditionele taken van toezicht, opsporing en ordehandhaving ging politiepersoneel bijvoorbeeld de inrichting van kruispunten ontwerpen, ontspoorde jeugd opvangen en begeleiden, en in sommige steden zelfs branden blussen. Ook in dit opzicht was het van belang de aandacht op enkele thema's te concentreren zodat het beeld niet zou vergruizelen en de analyse diepgang zou behouden. Niet alle politietaken konden daarom even uitputtend worden behandeld, niet alle facetten konden worden belicht. Uiteindelijk is aan vier thema's zoveel mogelijk doorlopend aandacht besteed: de Verkeerspolitie, de grootschalige ordehandhaving, de Recherche, in het bijzonder de Jeugd- en Zedenpolitie en de opvatting van de eigen taak. Elk van deze thema's belicht de binding van de politie met een belangrijk deel van de maatschappij. De ontwikkeling van de Verkeersdienst laat zien hoe de politie met haar regulerende optreden de toenemende mobiliteit van de bevolking de baas trachtte te blijven en hoe zij daarbij gebruik wist te maken van de techniek. Het tweede thema toont de confrontatie van de politie met de grote politieke en maatschappelijke conflicten. De Recherche staat in het bijzonder in verbinding met justitie; de Jeugd- en Zedenpolitie bovendien met de maatschappelijke hulpverlening en reclassering. Het laatste thema ten slotte biedt de mogelijkheid om iets van de complexe omgang van het politiepersoneel met het publiek te belichten.

Doelbewust is in het onderzoek ook getracht enkele markante persoonlijkheden uit te lichten. De Nederlandse politie heeft een aantal denkers en strategen voortgebracht die met een eigen visie een stempel hebben gedrukt op de politieorganisatie en het optreden. De meesten zijn allang vergeten. Naast Versteeg, Perrick en Peijster valt te denken aan H. Provo Kluit, J. van Waning, Th.M. Roest van Limburg, W.L.H. Köster-Henke, J.A.A. de Koning, J.W. Haarman,

L.A.A. Cohen, C.J. van Ledden Hulsebosch, K.H. Broekhoff, W.H. Schreuder en S.W. Moolenaar. Hun visie op de maatschappelijke functie van de politie, soms ook op een specifieke politietaak, was voor veel politiemensen leidraad van handelen en in die zin voor de ontwikkeling van de politie vaak belangrijker dan dienstreglementen of instructies. Het was niet mogelijk aan allen recht te doen, ook niet altijd om aan de wel geselecteerden volledig recht te doen, maar een uiteenzetting van hun vrijwel in vergetelheid geraakte ideeën mocht niet ontbreken.

Tegelijk met het duiden van een eigen Nederlandse politietraditie behoorden de uiteenlopende buitenlandse invloeden op de Nederlandse politie te worden gemarkeerd. Vanaf het einde van de negentiende eeuw bezochten politiechefs frequent buitenlandse korpsen op zoek naar succesformules, vanaf de Eerste Wereldoorlog namen ambitieuze politieofficieren ook kennis van internationale vakliteratuur, terwijl sommige politiechefs vriendschapsbanden aanknoopten met buitenlandse collega's, van wie zij inzichten kregen aangereikt. Nederlandse deskundigen zoals Broekhoff, Cohen en Van Ledden Hulsebosch drukten omgekeerd een stempel op buitenlandse politiekorpsen en politiepraktijken. Versteeg ging in zijn geschiedenis hieraan voorbij: het paste ook niet bij de legitimatie die hij met zijn boek aan het Amsterdamse korps trachtte te geven. Toch zijn die invloeden groot en gevarieerd geweest. Zij worden in het betoog zo mogelijk gesignaleerd, zonder te pretenderen hun reikwijdte in volle omvang te kunnen schatten.

Dit boek gaat over de moderne Gemeentepolitie. In de politiegeschiedschrijving heeft de omlijning van het begrip "moderne politie" bijna de status van een wetenskapstest. De ingrijpende hervorming en uitbreiding van de Londense politie in 1829 is, vooral in de Angelsaksische literatuur, lange tijd het keurmerk geweest. Hoewel dit nieuwe korps in de praktijk in Nederland en elders daadwerkelijk ook geruime tijd als voorbeeld heeft gefungeerd, kan zij in de geschiedschrijving niet zonder meer als (enige) maatstaf worden gebruikt; dan zou ten onrechte worden verondersteld dat er maar één soort moderne politie bestaat. Ondanks alle wederzijdse beïnvloeding vertonen politiestelsels nog steeds grote verschillen. In de moderne politiegeschiedschrijving wordt inmiddels onderkend dat verschillende wegen naar verschillende vormen van moderne politie leiden.¹⁹ In deze studie spreek ik van moderne politie zodra sprake is van (1) een organisatorisch verband met een taakverdeling, een gezagshierarchie en schriftelijke instructies, dat (2) in een bepaald gebied dag en nacht toezicht uitoefent, dat (3) toezicht organiseert door middel van bewakingsgebieden en ploegendiensten en dat (4) een rechefunctie heeft, hoe elementair ook. In de praktijk blijken de afschaffing van de nachtwacht en de uitvaardiging door de korpschef van de eerste

¹⁹ In die zin reeds: D. Bayley (1975), "The police and political development in Europe", in: Ch. Tilly (red.), *The formation of nation-states in Western-Europe*, Princeton, p. 328-379. Monkkonen (1981), p. 58. Ook in de Engelse politiegeschiedschrijving wordt de betekenis van de ingreep van 1829 inmiddels gerelativeerd: C. Emsley (1999), "A typology of nineteenth-century police", in: *Crime, Histoire & Société*, jrg. 3, nr. 1, p. 29-44. P. Rawlings (2002).

instructies voor de dagelijkse uitvoering cruciale momenten. Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk zal worden, vond in Nederland de overgang naar de moderne Gemeentepolitie tussen 1870 en 1900 plaats: de korpsen gingen hier relatief laat en niet gelijk over de drempel.

In de twintigste eeuw maakte over de gehele wereld het idee van professionele politiezorg opgang. Sommigen zien de Parijse politieprefect Lépine en de Hamburgse recherchechef G. Roscher als *founding fathers*; anderen wijzen op Vollmer uit Berkeley en Weiss uit Berlijn.²⁰ In deze studie wordt met professionele politie een korps bedoeld waarin (1) het toezichthoudend personeel en gespecialiseerde centrale diensten elkaar bij de taakuitoefening assisteren, (2) nieuw personeel in een aparte opleiding een vak wordt bijgebracht, (3) strafrechtelijke wetshandhaving als overkoepelend doel centraal staat, en (4) burgers wordt verzekerd dat voor hun veiligheid wordt gezorgd in ruil voor het naleven van de plicht aangifte te doen en eigenrichting na te laten. Zoals in hoofdstuk 5 zal blijken, vormden in Nederland na de Eerste Wereldoorlog een groot aantal korpsen in korte tijd hun organisatie naar deze maatstaven om. Als gevolg van de inschakeling van de politie in het Duitse repressieapparaat tijdens de bezetting raakte dit model in diskrediet. In de jaren zestig leek even van een wederopstanding sprake, maar een decennium later werd al een geheel andere koers ingeslagen. Inmiddels is het professionele model voor de politie geen leidraad meer.

De Duitse bezetting heeft een stempel op de Nederlandse politie gedrukt, niet alleen op haar imago bij het publiek maar ook op de interne verhoudingen. Lange tijd overheerste de neiging om schuld toe te wijzen, een klimaat dat politiemensen weerhield om zich onbevangen in deze periode te verdiepen. Een intuïtief besef van de beschamende gedragingen was er wel, aan onderkenning van de complexiteit van de toenmalige situatie kwam men zelden toe. Juist tot betrekking tot dit thema gaf de initiatiefnemer tot dit project de onderzoekers alle vrijheid. In de hoofdstukken 7, 8 en 9 wordt belicht hoe de Gemeentepolitie in het Duitse repressieapparaat verstrikt raakte en betrokken werd bij de deportatie van de joden en de bestrijding van het verzet en van economische delicten als zwarte handel, waarop draconische straffen stonden. Als het goed is, worden dan de werkelijke proporties van de tragedie die achter het bittere slot van Versteegs loopbaan schuilgaat, iets beter zichtbaar. Hopelijk leggen de hoofdstukken ook de meer wezenlijke vragen bloot die de soepele inschakeling van het professionele politieapparaat in het Duitse totalitaire bezettingsbestuur oproept, zoals: wat motiveerde voor het overige fatsoenlijke politiemensen om mee te werken aan een optreden waarvan zij intuïtief de verderfelijke en de strijdigheid met elementaire rechtsnormen begrepen? Welke plaats van de politie in het bestel biedt burgers de meeste rechtszekerheid? Waar liggen de grenzen van de politieke gehoorzaamheid? Wie eenmaal het verleden van de politie onder ogen ziet, kan een confrontatie met die vragen niet ontlopen, vragen die met het verlaten van het professionele model hun relevantie niet hebben

²⁰ Berlière (1993). Kelling, Moore (1988).

verloren. De antwoorden zijn voor de historicus een leidraad bij het onderscheiden van breuken en continuïteit in de maatschappelijke ontwikkelingen. Wanneer stonden de hoofdrolspelers voor belangrijke keuzes? Wanneer lieten zij beslissende momenten aan zich voorbij gaan?

Na de mislukte poging van de jaren zestig om het professionele model nieuw leven in te blazen manifesteerde zich tegen het einde van de jaren zeventig een nieuwe generatie politieofficiërs die voor haar radicale hervormingsdrang inspiratie zocht bij Angelsaksische experimenten met *community policing*. In tegenstelling tot de generatie die na de Eerste Wereldoorlog naar voren trad, nam zij tegenover de zittende politieleiding een oppositionele houding aan. In hoofdstuk 13 wordt beschreven hoe zij in de jaren tachtig de sleutelposities in de Gemeentepolitie betrokken en de korpsen richtten op de veiligheidsproblemen in de buurten. De nieuwe benadering zou in het volgende decennium onder de vlag van gebiedsgebonden politiezorg in de gehele Nederlandse politie ingang vinden, maar toen had de Gemeentepolitie al plaatsgemaakt voor regionale politie.

Inventarisatie van de relevante publicaties en archieven leerde dat ondanks belangrijke lacunes voor een studie naar de Gemeentepolitie in Nederland veel en gevarieerde bronnen beschikbaar zijn.²¹ De belangrijkste bron voor dit onderzoek vormden vanzelfsprekend de archieven van de politiekorpsen in de zeven geselecteerde plaatsen. In de meeste gevallen is de correspondentie van de korpschef vanaf het laatste decennium van de negentiende eeuw bewaard gebleven, soms ook de door hem uitgevaardigde instructies. Vanaf de Eerste Wereldoorlog zijn veelal ook andere stukken zoals rapportenboeken bewaard. Vanaf de jaren twintig zijn bijna overal stelselmatig alle belangrijke stukken gearchiveerd. Vanaf de jaren zeventig neemt de omvang van het bewaard gebleven materiaal explosief toe. Daarnaast zijn voor dit onderzoek ook de verslagen van de gemeenteraad een belangrijke bron. Hoewel de burgemeester aan de gemeenteraad geen verantwoording verschuldigd was over het politieoptreden, kwamen in de raad wel de maatschappelijke gevoelens over dat optreden tot uiting en was in de meeste steden de burgemeester vanaf het begin van de twintigste eeuw bereid vragen over de politieorganisatie en het politieoptreden te beantwoorden.

Wie de geschiedenis van de Gemeentepolitie bestudeert, kan niet om een studie van de plaatselijke politieverordeningen heen. Omdat regels soms een dode letter blijven, zijn ook leerboeken en vakliteratuur geraadpleegd en in aanvulling daarop vakbladen als *De Politiegids* (1885-1924), het *Algemeen Nederlandsch Politie-Weekblad* (1916-1941), het *Algemeen Politieblad* (1947-1993) en het *Tijdschrift voor de Politie* (1928-1942, 1946-1994). In die tijdschriften besprak politiepersoneel zelf kwesties uit de politiepraktijk en ventileerde het de eigen ervaringen, zorgen en wensen. Uit de daar gepubliceerde artikelen blijkt ook in welke mate het zich

²¹ Van deze inventarisatie is verslag gedaan in: C. Fijnaut e.a. (2001), *Drie ingangen op de geschiedenis van de Nederlandse politie in de twintigste eeuw*, Tilburg/Apeldoorn.

oriënteerde op ontwikkelingen in de samenleving, de wetenschap en de techniek, en op buitenlandse voorbeelden. Voorts is ook gebruikgemaakt van parlementaire stukken en archieven van de rijksoverheid, voor de periode vanaf de jaren zestig vooral van die van het departement van Binnenlandse Zaken. Voor de naoorlogse periode zijn een reeks sleutelpersonen geïnterviewd. Soms is bovendien in de (lokale) pers naar aanvullende informatie gezocht.

Een uitgebleven modernisering

In de eerste helft van de negentiende eeuw hadden Nederlanders andere veiligheidszorgen en geringere verwachtingen over bescherming door het bestuur dan nu. Het sociale leven was stabiel: de eigen stand gaf iedereen een vaste plaats in een als natuurlijk ervaren ordening. De meeste mensen vonden nabij de eigen woning een bron van levensonderhoud. In de steden was de sociale controle groot en bijgevolg de criminaliteit beperkt. Het gevaar loerde buiten. Als reiziger, alleen of in klein gezelschap, kon je het onderweg ontmoeten. Huivering wekte vooral de gedachte aan groepen rovende, rondtrekkende vreemdelingen. Vrees was er ook voor voedselschaarste en hongersnood, omdat deze het gewone volk konden aanzetten tot plunderen, en voor onverwacht uitbrekende epidemieën, die iedereen konden treffen. Bij het bewaken van de openbare orde had het bestuur een taak, zoveel was duidelijk, maar de gedachte dat het andere bedreigingen kon wegnemen, was tot in de jaren veertig afwezig. De meeste gevaren moest je, als je er als burger mee werd geconfronteerd, zelf afweren, voor zover dat mogelijk was. Bedelaars kon je afkopen en dat gebeurde vaak, tot ergernis van het bestuur dat niet ten onrechte meende dat dit het kwaad verergerde. Als het tot plunderen kwam, kon je als goeie burgerman door gezamenlijk optreden in de schutterij het gevaar keren. Veel ging echter boven je macht.¹

Voor het toezicht op straat beschikten de steden in deze decennia over een beperkt aantal, laagbetaalde krachten in gemeentedienst, de dienaren van politie en over een groter aantal lieden die tegen een premie 's nachts als nachtwacht of klepperman onder toezicht van enkele dienaren hun rondes liepen. Over de dienaren in Den Haag schreef een lokale geschiedschrijver later dat zij “met hooge hoeden van glimmend, gerimpeld leer op 't hoofd, (...) een stokje in de hand en een vrij onschuldig sabeltje opzij, orde en rust op hun dooie gemak konden bewaren”. Zij konden “jaren en jaren achtereen, nacht aan nacht” hun rondes lopen zonder onraad te ontdekken of inbrekers te betrappen, zo meldde hij:

¹ Voor een beeld van de veiligheidszorg in deze periode: J. Joor (2000), *De adelaar en het lam. Onrust, opruiing en onwilligheid in Nederland ten tijde van het Koninkrijk Holland en de inlijving bij het Franse Keizerrijk (1806-1813)*, Amsterdam. Vgl. G. Meershoek (2005) “Openbare orde en veiligheid”, in: T. de Nijs, J. Sillevius (red.), *Den Haag. Geschiedenis van de stad III*, Zwolle, p. 123-125.

“Geen kloppartijen, geen inbrekers, geen ander ‘kwaad volk’, overall stilte, geruischlooze kalmte, de roerlooze nacht van een landstad, welker inwoners uiterlijk elf uur, half twaalf in bed zijn gestapt, na, op de uitgegalmdde aanmaaning van den klapperman – ‘elf uur heit de klok enz.’ – hun lamp uitgeblazen en hun ‘vuurtje’ in veilig doofpotje hebben bezuinigd.”²

In de steden organiseerde een deel van de burgerij zich nog steeds in schutterijen, korpsen van in het wapengebruik geoefende burgers, waarvan de burgemeester in noodgeval de hulp kon inroepen. Beneden de grote rivieren surveilleerde de Koninklijke Marechaussee, een naar de Franse gendarmerie gemodelleerd instrument van de vorst. Voor noodgevallen had de koning bovendien het leger achter de hand. Schutterij, nachtwacht en dienaren leidden meestal een kwijnend bestaan; alleen in roerige tijden werd de nachtwacht geactiveerd en ging de schutterij vaker oefenen.

In de loop van de negentiende eeuw ontstonden in Europa en Noord-Amerika hecht georganiseerde politiekorpsen met een gezagshiërarchie en gespecialiseerde diensten die het geweldsmonopolie van de overheid in stand hielden, toezicht hielden op de naleving van lokale verordeningen en geleidelijk steeds vaker in dienst van justitie wetsovertreders opspoorden. Een dergelijke moderne politie ontstond zodra zich ergens vrije ondernemingen vormden, mensen uit traditionele verbanden werden losgerukt en binnenlandse migratie naar de steden op gang kwam; kortom, zodra de samenleving onderhevig raakte aan “de voortdurende omwenteling der productie, de onafgebroken verstoring van alle maatschappelijke toestanden, de eeuwige onzekerheid en beweging”.³ In reactie op deze onrust en de daaruit voortvloeiende gevoelens van onveiligheid groeide onder de kiesgerechtigde burgerij de verwachting dat de overheid er met georganiseerd optreden iets aan deed. Die hoop was overal de voorwaarde voor het ontstaan en de instandhouding van de moderne politie, ook in Nederland.

Aanzetten tot de vorming van de moderne politie kwamen in Europa van drie zijden: van nationale en lokale bestuurlijke en justitiële gezagdragers, van samenwerkingsverbanden van burgers en vanuit de bestaande politieke structuren. Wie het initiatief nam, verschilde van land tot land. De initiatiefnemer drukte vaak duurzaam een stempel op zowel het politiebestel als de politieorganisatie. Grofweg kunnen drie organisatievormen worden onderscheiden: een civiele Rijkspolitie, een militaire Rijkspolitie en een civiele stedelijke politie. In Nederland waren de drie jaren van de Inlijving (1810-1813) al van groot belang geweest. Het Nederlandse recht was toen naar Frans model gecodificeerd, de justitie gecentraliseerd en de burgemeester had het gezag over de plaatselijke politie gekregen. Deze Franse structuren deelden een hoofdrol toe aan de nationale justitiële autoriteiten. In het

² J. Ch. Blok (1905), “Enkele aantekeningen uit de geschiedenis der Haagsche politie”, in: *Die Haghe. Bijdragen en Mededelingen*, Den Haag, p. 240.

³ K. Marx, F. Engels (1976), *Het communistisch manifest*. Amsterdam, p. 44.

nieuwe koninkrijk kwijsde de politieke component echter langzaam weg. In de jaren dertig begon een liberale oppositie, die de zwak georganiseerde politie in een strak korset wilde rijgen, zich voorzichtig te roeren, terwijl enkele politiechefs en een deel van de burgerij opkeken tegen de in 1829 in Londen gevormde Metropolitan Police, het eerste civiele, stedelijke politiekorps met zowel een repressieve als een preventieve taak en onder het gezag van de rijksoverheid. Uit welke hoek in Nederland uiteindelijk de beslissende aanzet zou komen en welke vorm de politieorganisatie hier aan zou nemen, bleef lange tijd onzeker.⁴

Vier impulsen tot hervorming

De politie had in Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw een ondergeschoven positie in bestuur en samenleving. Het best georganiseerd was de Koninklijke Marechaussee, een militair Rijkspolitiekorps, erfenis van de Franse tijd, dat over eigen uniformen, wapens en paarden beschikte. Tot 1830 deed het in de Zuidelijke Nederlanden dienst, na de afscheiding alleen in Limburg, Noord-Brabant en Zeeuws-Vlaanderen.⁵ Elders was slechts lokale politie aanwezig. Gekleed in een lange, zware jas met een brede riem en twee rijen knopen, met een hoge hoed waarop het stadswapen prijkte, en voorzien van een sabel of kort steekwapen trokken in de steden dienaren van politie overdag rond om toe te zien op de naleving van plaatselijke verordeningen. In kleine plaatsen was veelal een veldwachter te vinden, vaak gekleed in een tweedehands militair uniform. Aandacht vergden vooral de tapperijen, waar nogal eens rumoer ontstond, en de stadspoorten, waar tol geheven werd en postkoetsen waren gestationeerd. Daarnaast moest worden gewaakt voor de reinheid van de straten en de kwaliteit van het voedsel dat te koop werd aangeboden. Dagelijkse leiding over de dienaren ontbrak. De directeurs en commissarissen van politie hielden slechts op grote afstand supervisie en maakten zo nodig proces-verbaal op als verdachten bij hen werden voorgeleid. Bij de rekrutering van de dienaren werden geen bijzondere criteria aangelegd. Zij ontvingen ook geen speciale instructies en hadden geen onderscheiden taken anders dan die de commissaris hun bij gelegenheid opdroeg. Bij gebrek aan een pensioenregeling bleven zij vaak tot op hoge leeftijd in dienst. In Amsterdam werd in de regel wekelijks niet meer dan vijf processen-verbaal opgemaakt, het merendeel wegens diefstal, soms één of twee wegens bedelarij of landloperij. In andere plaatsen gingen soms jaren voorbij waarin geen enkel misdrijf werd geconstateerd. Tegen de avond nam de nachtwacht het toezicht van de dienaren over. Dreigde er oproer of bijvoorbeeld watersnood, dan kwam de burgerij zelf

⁴ Emsley (1999). G. Carnot (1992), *Histoire de la police française*, Parijs, p. 66 e.v. D. Taylor (1997), *The new police in nineteenth-century England. Crime, conflict and control*, Manchester, p. 20-22.

⁵ W. van der Hoek (1963), *De geschiedenis van het Wapen der Koninklijke Marechaussee*, Den Haag, p. 77-90, 129-149.

in de vorm van de schutterij in het geweer. Liep de zaak werkelijk uit de hand, dan stuurde de koning de cavalerie, in het zuiden de Koninklijke Marechaussee.⁶

In Den Haag, in het tweede kwart van de negentiende eeuw een rustig provinciestadje te midden van duinen en weilanden en bovenal de plaats waar de nieuwe koning zijn hof hield en de regering voerde, was sinds 1813 Abraham Ampt directeur van politie. Ampt was in 1780 in Venlo geboren als zoon van een kolonel in het stadhouderlijke leger, had zelf ook een militaire opleiding genoten en was na de omwenteling van 1795 bij het centrale bestuur in ambtelijke dienst getreden. Het Franse bewind benoemde hem in 1811 als een van de vier Haagse commissarissen van politie, de enige Nederlander. Ampt beoefende zonder reserve en naar verluidt tot grote tevredenheid van zijn superieuren de *haute police*, het politieke toezicht en onderzoek, maar toonde zich in de gewone politiezorg een weerbarstige man die het Franse bewind zeker niet in alle opzichten ter wille was. Bij het vertrek van de bezetter in 1813 was zijn reputatie zo gunstig dat het Voorlopig Bewind hem in Den Haag aanstelde als “provisioneel commissaris tot behoud van rust en orde”, een functie die enkele maanden later door koning Willem I was omgezet in directeur van politie.⁷

Als directeur van politie was Ampt verantwoordelijk voor de complete politiezorg in de stad. Hij had te maken met twee commissarissen, een twintigtal loslopende dienaren van politie en de nachtwacht. Allen gingen grotendeels hun eigen gang; van een organisatorisch verband was geen sprake.⁸ Van een directeur werd verwacht dat hij toezicht hield op het geheel en de gouverneur van de koning schriftelijk van de toestand in de stad op de hoogte hield. Voor de burgerij stond hij met zijn maatschappelijke reputatie borg dat de dienaren zich niet misdroegen. Toen in 1830 berichten over de Julirevolutie in Parijs en over de Belgische onafhankelijkheidsverklaring tot de stad doordrongen, besloot het Haagse gemeentebestuur om Ampt “ter vermeerdering van de middelen van surveillance” twee inspecteurs te verschaffen. Die tijdelijke maatregel werd ongemerkt gecontinueerd. Na de aanleg van een station en een spoorwegverbinding met Haarlem en Amsterdam werd ook het aantal dienaren van politie met twee uitgebreid. Toen de lijn naar Rotterdam werd doorgetrokken, kwamen er weer een paar bij.⁹

Nieuwe ideeën over politiezorg waren in de eerste decennia van de negentiende eeuw in Nederland niet te vinden. Het begrip “politie” werd vrijwel overal nog steeds gebruikt als synoniem voor binnenlands bestuur. In het *Reglement voor de stedelijke politie*, dat het Amsterdamse stadsbestuur in 1819 uitvaardigde, werden de commissarissen en dienaren van politie wel onderscheiden, maar zij kregen

⁶ *Rapporten aan de Gouverneur der Provincie* in: GAA, 5225-159/160; *Wekelijksche verslagen der stedelijke bijzonderheden*, in: GAA, 5168-8.

⁷ Joor (2000), p. 621-622. A.M.C. Emich (1995), *Gezag in wording. Een studie over de organisatie van de politie tussen 1795 en 1825*. Apeldoorn, p. 71-72. N. Groeneweg (1974), “Abraham Ampt. Directeur van politie te 's-Gravenhage”, in: *TvdP*, 1974, p. 21-25.

⁸ Emich (1995), p. 95-96.

⁹ Blok (1905).

niet meer bevoegdheden dan marktmeesters en andere stadsbedienden, terwijl de hoofdrol in de handhaving van de verordeningen toeviel aan de wijkmeesters. Zelfs liberale critici als de Leidse hoogleraar J.R. Thorbecke en zijn leerling G. de Vries Azn. onderscheidden in de volgende decennia geen aparte politietaak. De laatste omschreef nog in 1846 politie als “de geheele inwendige regering, met uitzondering alleen der financiën, van het regtswezen en der defensie”.¹⁰ Het meest vooruitstrevende bestuur kende Zwolle, dat in 1825 als eerste stad de talloze verordeningen, keuren en reglementen in een *Reglement van politie* samenvoegde en voortaan aanvulde zodat voor iedereen duidelijk bleef welke regels van kracht waren. Andere steden bleven gewoon verordeningen uitvaardigen naargelang de situatie vergde, zonder zich veel te bekommeren om de congruentie met eerder afgekondigde en inmiddels in vergetelheid geraakte regels of met de Code Pénal, die bij gebrek aan een eigen wetboek van strafrecht in Nederland nog steeds van kracht was.¹¹

In de eerste helft van de negentiende eeuw werd deze traditionele politie door vier aanzetten tot hervorming beroerd. Allereerst bracht de Franse bezetting ingrijpende veranderingen, waarvan sommige duurzaam waren. In Frankrijk zelf was tijdens de revolutie het bestuur en dus ook de politie hervormd op basis van radicaal nieuwe opvattingen over burgerlijke vrijheden, recht en de politietaak. Zo stelde de *Verklaring van de rechten van de mens en de burger* van 1789 dat overheden de vrijheid, het eigendom, de veiligheid en het recht op protest dienden te respecteren. Slechts handelingen die vooraf in een publiekelijk afgekondigde wet waren verboden, mochten worden bestraft. Het constitutionele bewind dat in de eerste fase van de revolutie in Frankrijk optrad, voldeed twee jaar later aan de zelfopgelegde plicht en voerde onder meer een wetboek van strafrecht in: de Code des Délits et des Peines. Het reorganiseerde de politiezorg door op het lokale niveau commissarissen van politie te benoemen. Nog geen jaar later onttaardde het nieuwe regime in een schrikbewind, dat uitliep op een militaire dictatuur, met een minister van Politie die de commissarissen ook voor politieke doeleinden, de haute police inzette, en op een veroveringsoorlog, waarbij eerst de Oostenrijkse Nederlanden, later ook de republiek werd bezet.

In het Nederlandse bestuur werd na de Franse inval de scheiding van machten doorgevoerd; de schouten in de steden en de baljuws op het platteland verloren hun justitiële taak. Onder de in december 1807 tot minister van Politie en Justitie benoemde C.F. van Maanen, een bewonderaar van het Franse justitiële model, werden het herziene wetboek van strafrecht – de Code Pénal – en een nieuw Frans

¹⁰ *Reglement voor de stedelijke politie der stad Amsterdam*. Amsterdam 1819, artikel 32. G. de Vries Azn. (1846), *De wetgevende magt der plaatselijke besturen*, Haarlem, p. 91-92.

¹¹ De Zwolse gemeentesecretaris bundelde ook de landelijke wetten, verordeningen en instructies: G. Luttenberg (1836), *Verzameling van wetten, besluiten, reglementen, enz. betreffende de politie*. Zwolle. *Weekblad van het Regt* nr. 965, 16 november 1848; De Vries (1846), p. 16.

wetboek van strafvordering – de Code d’Instruction Criminelle – ingevoerd. In aansluiting op vernieuwingen van het justitiële apparaat, zoals de uniformering van de rechterlijke macht en de centralisatie van het Openbaar Ministerie, ontnam Van Maanen de leiding over de plaatselijke politiezorg aan de burgemeester en deelde deze in de grotere steden toe aan de hoofdofficier van justitie, en niet zoals in Frankrijk aan de commissaris van politie. Na zijn ontslag in 1809 kreeg de Franse haute police meer en meer voet aan de grond in Nederland. Vanaf de Inlijving in 1810 kon de Franse minister van politie zich hier bedienen van een directeur-generaal van Politie die leiding gaf aan vier commissarissen-generaal, onder wie plaatselijke commissarissen van politie ressorteerden: in Amsterdam twaalf, in Rotterdam vijf, in Den Haag vier, in Groningen en Maastricht twee, en verder in Zwolle, Gouda en andere steden met meer dan 5000 inwoners één.¹²

Na de val van Napoleon en het herstel van de Nederlandse onafhankelijkheid mocht Van Maanen weer als minister aantreden, werd het op Franse leest geschoeide justitiële apparaat grotendeels intact gelaten en bleven de Code Pénal en de Code d’Instruction Criminelle van kracht. De gehate haute police werd slechts voor een korte overgangstijd in stand gehouden. De politieleiding bleef langer behouden en werd in eerste instantie zelfs uitgebreid met (stedelijke en provinciale) directeuren van politie. In tweede instantie werden echter bijna alle tijdens de Inlijving gecreëerde dirigerende politieambten stapsgewijs omgezet in justitiële functies met een toezichthoudende taak. De taken van de directeur-generaal werden meteen al door de minister van Justitie waargenomen en later overgenomen door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Een jaar later werden de commissarissen-generaal ontslagen, vier jaar later de provinciale directeuren van politie. De Leidse hoogleraar straf- en strafprocesrecht G. Duisterwinkel concludeerde: “Men heeft zich [in deze jaren] beijverd de politieorganen zo veel mogelijk te beroven van deskundige chefs op hoger niveau.”¹³ Uiteindelijk resteerden naast de commissarissen van politie met hun justitiële functie slechts in enkele steden de direct na het vertrek van de Fransen ingestelde directeuren van politie, een Franse erfenis zonder de smet van de Franse bezetting. Ampt was een van hen. Zij moesten toezicht houden op de dienaren van politie en op de stemming van de bevolking, inlichtingen inwinnen over eventuele revolutionaire activiteiten en

¹² R. Rijkse (1946), *Politieorganisatie en voorbereidend onderzoek*, Amsterdam, p. 51-52. Emich (1995), p. 62. Emich beschouwt het ontbreken van haute police en de dominantie van de hoofdofficier van justitie onder het bewind van Van Maanen als indicatie van de aanwezigheid van een “Hollands model” dat na 1851 nieuw leven zou zijn ingeblazen. Omdat hij het stelsel van Fouché als “het Franse model” karakteriseert, ontgaat hem dat Van Maanen zich oriënteerde op de oorspronkelijk Franse rechtstatelijke justitiële vernieuwingen. Die – en niet dat zogenaamde Hollandse model – hadden duurzame implicaties voor de Nederlandse politieorganisatie. Zie: Van der Burg (1961).

¹³ G. Duisterwinkel (1966), “De politie in de huidige samenleving”, in: *TvdP*, 1966, p. 273-292. Het in 1838 van kracht geworden Wetboek van Strafvordering, dat de laatste verving, continueerde in grote lijnen de Franse aanpak. Rijkse (1946), p. 96-125.