

Politiezorg in historisch perspectief

VAN SCHUTTERIJ TOT NATIONALE POLITIE

Nederland en de rest van de Westerse wereld zijn al ruim twee decennia getuige van **politiediensten** die taken afstoten of uitbesteden. Die ontwikkeling roept de vraag op wat nu precies de **kerntaak** van de politie is. Bekeken vanuit historisch perspectief bestaat deze niet, stelt *Guus Meershoek*. Volgens hem gaat het om een **tijdgebonden ideaal**: niet minder maar ook niet meer.

door Guus Meershoek

De auteur is lector Politiegeschiedenis aan de Politieacademie.

Wie zich in de geschiedenis verdiept, in de hoop de oorsprong van het politiewerk te achterhalen, wordt onvermijdelijk teleurgesteld. Vanuit het verleden zijn geen lineaire lijnen naar de huidige politie te trekken. De politie heeft geen hoofdactiviteit waar in sobere tijden naar kan worden teruggekeerd. De aard van het politiewerk wekt wel de suggestie dat er zo'n harde kern is. Vaak wordt dan de taak om naleving van de wetgeving af te dwingen genoemd of het in stand houden van het geweldsmonopolie van de overheid. Maar die opvatting dateert pas van na de Eerste Wereldoorlog. Veel langer geleden, in de eeuwen die aan de Franse Revolutie voorafgingen,

waren de taken die wij nu aan de politie toedelen (toezicht houden, opsporen, orde handhaven, noodhulp verlenen), verspreid over verschillende personen en organisaties, volgens nationaal uiteenlopende patronen. In onze contreien speelden van oudsher in de grotere steden burgerwachten en schutterijen (verenigingen van burgers, vaak behorend tot een gilde of een buurt) een belangrijke rol. De steden zelf vormden, zolang zij samen optrokken, de politieke ruggengraat van de Verenigde Republiek. In een eeuwenlange strijd met de landsheren hadden de stadsbesturen enig zelfbestuur veroverd. Maar binnen de stadsmuren waren deze bestuurders met handen en voeten gebonden aan de schutterijen. Deze oefenden zich regelmatig in het wapengebruik, verdedigden de stad tegen bedreigingen van buiten en traden intern op bij ernstige ordeverstoringen.

>>



Taken die nu bij de politie horen, zoals toezicht houden en opsporen, waren vroeger verspreid over verschillende personen en organisaties / foto: Liesbeth Dingemans.

Voor het in de kiem smoren van kleine ongeregelheden beschikte de stad over een bonte verzameling hulpkrachten zoals toren- en poortwachters, wijk- en marktmeesters. Zij hielden toezicht, sloegen zo nodig alarm en verleenden hulp. De meeste regels in het maatschappelijk verkeer waren door beroepsbeoefenaren in gildeverband opgesteld en de naleving werd ook door hen zelf afgedwongen. Dan was er in de stad nog een schout die leiding gaf aan de strafrechtelijke vervolging, daartoe over enkele hulpkrachten kon beschikken en vaak een sterke band had met de landsheer. En, als de situatie werkelijk uit de hand liep, kon die landsheer zelf met een legertje ten tonele verschijnen.

De burgerij wilde zelf geen last van de politie hebben

Dat in het optreden van deze bonte mengeling van functionarissen de oorsprong van de moderne politie moet worden gezocht, blijkt uit de alom gedeelde overtuiging dat in een stad *policie* bestond als tussen al deze partijen eendrachtig werd samengewerkt en het openbare leven door dat optreden ordelijk verliep. Alle functionarissen en verbanden waren gericht op 'de boel bij elkaar houden', wat bijzonder lastig was, omdat niemand daar echt voor verantwoordelijk was. Het begrip *policie* was synoniem aan bestuur, maar meer nog dan een bestaande bestuurspraktijk duidde het begrip op een goede toestand. Gelukkig was de stad die in dergelijke omstandigheden verkeerde.

DE GENDARMERIE

De Franse bezetting doorbrak deze orde, introduceerde een nationaal bestuur en rechtsstatelijke verhoudingen en liet Nederland kennismaken met politie in de vorm van een centraal geleid korps: de gendarmerie. Ondertussen ontstonden voor allerlei bestuurspraktijken die voorheen tot de *policie* werden gerekend, zoals financieel beheer en diplomatie, afzonderlijke termen. Het begrip politie

raakte steeds meer gereserveerd voor toezicht en ordehandhaving. Dat waren in het rustige koninkrijk van koning Willem I (1813-1840) lange tijd zaken van marginaal belang. De personen en verbanden die waakten, opspoorden of de orde herstelden, werden verwaarloosd en verloren het onderlinge verband. In de steden liepen dienaren van politie rond, slecht gesalarieerd, onopgeleid, ongeïfend en vrijwel zonder enige onderlinge afstemming. Er waren nog torenwachters, marktmeesters en tientallen soortgelijke handhavers. Bij de schaarse keren dat oproer uitbrak of buitenlandse berichten van revolutiedreiging de stad bereikten, trad de burgerwacht in het geweer. In de zuidelijke Nederlanden patrouilleerde de marechaussee.

Maar die situatie bleef niet zo. In de loop van de negentiende eeuw kwam het overal in de Westerse wereld tot een bundeling van dat verstrooide politiewerk. Dit fenomeen was een reactie op de industrialisatie en de verstedelijking, processen die de stabiele maatschappelijke verbanden verstoorden en leidden tot oproer, overlast en criminaliteit. Die processen deden niet overal tegelijkertijd hun intrede, in Nederland pas vrij laat. De bundeling van politie werd gestimuleerd door een burgerij die wilde dat de roerige onderklassen in toom werden gehouden en het sociale en economische verkeer ruim baan kreeg. In Nederland ontstonden pas rond 1880 werkelijke politiekorpsen. De dominante liberale burgerij had eerder al de ontwikkeling van een nationaal politiekorps geblokkeerd, uit vrees dat de vorst zich ervan zou gaan bedienen. Bundeling van politie vond dan ook vooral op gemeentelijk niveau plaats en aanvankelijk slechts mondjesmaat. De kiesgerechtigde burgerij wilde overlast slechts inperken en zelf geen last van de politie hebben. Tot aan het einde van de negentiende eeuw trad de politie dan ook vooral op tegen landloperij, bedelarij en dronkenschap. Maar na de eeuwwisseling bleek de binding aan het lokale bestuur juist gunstig voor de ontplooiing van de politie en ontwikkelde zij een breed pakket aan regulerende taken. De Algemene Politieverordening, in zeker opzicht een restant van de *policie*-praktijk, was daarbij het belangrijkste richtsnoer.

HET PROFESSIONELE POLITIEMODEL

De Eerste Wereldoorlog bracht een nieuwe doorbraak. Tijdens de oorlog had de overheid diep in het maatschappelijke leven ingegrepen en had de politie zich nieuwe vormen van optreden aangeleerd. De nieuwe opvatting van politiewerk die na de oorlog uit de Verenigde Staten en Duitsland overwaaide, het zogeheten professionele politiemodel, viel hier dan ook in vruchtbare grond. Politiewerk werd een vak. De politie werd bij uitstek de handhaver van de wet. Opsporing en verkeersregulering werden wetenschappelijk aangepakt. Burgers konden gerust zijn, want met de nieuwe kennis en de nieuwe middelen zou de politie spoedig een einde maken aan misdaad en wan-gedrag. Gewapend met deze nieuwe overtuiging en gesteund door dalende criminaliteitscijfers, kon de politie met succes een monopolie op de veiligheidszorg claimen. Nieuwe, gespecialiseerde diensten deden hun intrede, zoals de Verkeersdienst, de Kinderpolitie, de Zedenpolitie en de Inlichtingendienst.

De budgetten van de politie werden extra gekort

Tijdens de Duitse bezetting ervoer het merendeel van de bevolking het politieoptreden als drukkend en was de politie in het bijzonder voor joden levensbedreigend. Maar deze ingrijpende veranderingen waren nauwelijks het gevolg van veranderingen in de politie. Het kwam vooral doordat de bezetter de bestaande politie met succes voor zijn politieke doeleinden gebruikte. Nieuw waren de politieke recherche die onttrokken was aan de Nederlandse justitie, gekazerneerde eenheden, militair opgeleid voor grootschalig optreden, en de sociale politie die in lastige buurten de sociale controle moest versterken. De inschakeling bij de uitvoering van de Duitse politiek betekende wel de doodsteek voor de beweging tot professionalisering van de politie. Sommige gangmakers hadden zich ingelaten met

de bezetter, anderen hadden zich afgekeerd van de politie en weer andere waren door de gang van zaken gedemoraliseerd.

FAÇADE

Na de oorlog was er weinig ruimte voor vernieuwing. In de jaren vijftig voerde de overheid een beleid van bestedingsbeperking. De budgetten van de politie werden zelfs extra gekort. Opvallend genoeg hield de politieleiding desondanks strak vast aan de overtuiging dat ze voor algehele wets-handhaving kon zorgen. Met de olopende personeelstekorten viel die aanspraak steeds minder goed waar te maken. Toen een nieuwe generatie jongeren zich halverwege de jaren zestig begon te roeren, stortte de façade ineen. Het was het begin van een moeizaam aanpassingsproces waarbij de politie haar alleenrecht moest opgeven, samenwerking moest zoeken met maatschappelijke organisaties en ook burgers een actieve rol in de veiligheidszorg moest toedelen. Afstoten en uitbesteden van politietaken maakten daar onderdeel van uit.

Sinds anderhalf jaar wordt in Nederland getracht om de regionale politiekorpsen op te laten gaan in een Nationale Politie. Als dat politieke project slaagt, is dat een belangrijke gebeurtenis. Maar het zal de verdere verstrooiing van het politiewerk, de opmars van de particuliere veiligheidszorg en de bestuurlijke handhavers in de veiligheidszorg niet stuiten. Voor wie het politieverleden kent, hoeft dat proces geen verontrusting te wekken. Datzelfde verleden maakt duidelijk dat een omvattende visie op de veiligheidszorg nodig is om dat proces in goede banen te leiden. Wat is daarbij een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers, maatschappelijke organisaties en overheid? Een antwoord op die vraag is wellicht de belangrijkste uitdaging van deze tijd.<<