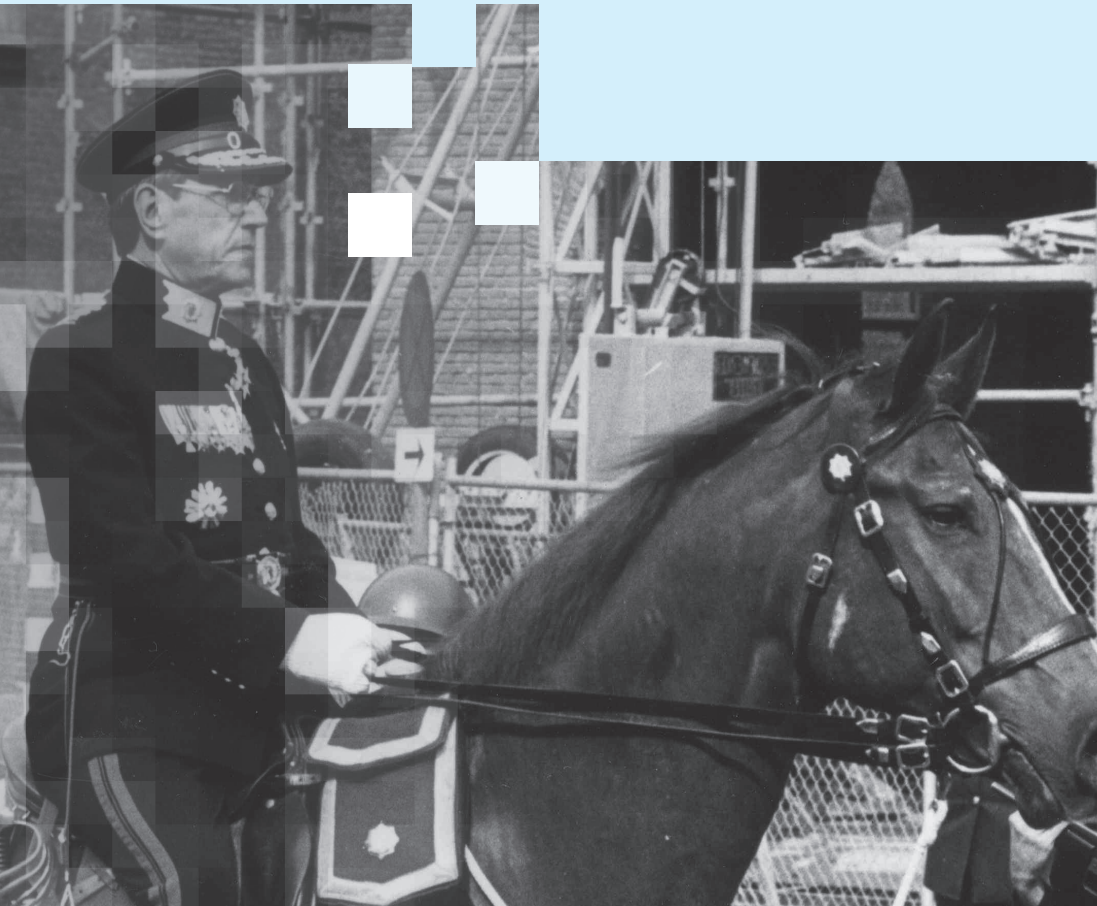


Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol



Guus Meershoek

Lectoraat Politiegeschiedenis

Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol

Verschenen publicaties van de onderzoeksreeks Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*

Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*

E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*

H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*

Guus Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*

Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol

Dit boek is een uitgebreide versie van de rede die Guus Meershoek op 19 april uitsprak in Den Haag. Deze rede markeerde de formele start van het lectoraat Politiegeschiedenis.

Guus Meershoek

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2012

Het lectoraat Politiegeschiedenis maakt deel uit van de Politieacademie en doet onderzoek naar en verzorgt onderwijs in de geschiedenis van de politie in Nederland en zijn (voormalige) koloniën. Het stimuleert de beoefening van de politiegeschiedschrijving, ook buiten eigen kring, en brengt daartoe historici en in de politiegeschiedenis geïnteresseerden binnen en buiten de politie samen.

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagfoto: Kees Peijster te paard, in het cortège van de gouden koets tijdens Prinsjesdag

© 2012 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-90-5931-821-2

NUR 741

www.boomlemma.nl

Inhoud

Deel I	Lectorale rede	9
1	Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol	11
	<i>Guus Meershoek</i>	
1.1	Problemen voor de (Haagse) politie	14
1.2	Kees Peijster en de politie	18
1.3	Een eerste poging tot hervorming van het Haagse korps	24
1.4	Omslag	31
1.5	Hoe treffend was Peijsters antwoord?	36
1.6	Wat nu?	38
1.7	Wat mag van het lectoraat worden verwacht?	41
	Dankwoord	43
	Bronnen	45
	Literatuur	45
Deel II	Uit het werk van Kees Peijster	49
2	De zedelijke taak van de politie	51
	Proeve van een ethiecode voor de politie	
2.1	Loyaliteit	54
2.2	Dienstbaarheid	55
2.3	Waardigheid	56
2.4	Eerlijkheid	57
2.5	Zelfstandigheid	57
2.6	Rechtvaardigheid	60
2.7	Humaniteit	61
2.8	Moraliteit	61
2.9	Ijver	62
2.10	Paraatheid	63
2.11	Aanpassingsvermogen	63
2.12	Moed	64
2.13	Hulpvaardigheid	65

	2.14 Correctheid	66
	2.15 Zwijgrecht	67
	2.16 Solidariteit	68
3	Politie in de democratische maatschappij	71
	Beschouwingen over de situatie in Nederland	
	De staatsrechtelijke positie van de politie	72
	De democratische positie van de politie	72
	Bijdrage van de politie tot de democratie	73
	Het politiek extremisme	74
	De toepassing van geweld	75
	Organisatie van de politie in de democratie	76
	Slotbeschouwing	77
4	Het tolerantieniveau van onze samenleving	79
5	Criminaliteitsbestrijding, ook een politiek probleem	85
6	Nota van de hoofdcommissaris van politie aan alle korpleden inzake een aantal op verandering gerichte beleidsprincipes	95
	Inleiding	95
	Beleidsprincipes met korte toelichting	96
	Discussie en overleg	104
7	Vrijheid van meningsuiting voor de politie	107
	Van belang zijnde factoren	109
	Wie bepaalt de grens?	111
8	Politiebeleid in de democratische rechtsstaat	115
	Gezag	116
	Tolerantie	118
	Democratie	120
	Executie vonnissen	121

9	De politiefunctie in de democratie	123
	Beschouwingen over feitelijke en mogelijke ontwikkelingen	
	Feitelijke ontwikkelingen	124
	Actieve bevordering der democratie	125
	Vrije beslissingsruimte	127
	Democratisering en politiebeleid	128
	Mogelijke ontwikkelingen	129
	Interne, organisatorische aspecten	130
	Externe aspecten	130
	Bibliografie van Kees Peijster	133
	Summary	137
	Register	139
	Dankwoord	141
	Over de auteur	143

In memoriam Jelle Kuiper 1944-2011

Deel I

Lectorale rede



Kees Peijster, hoofdcommissaris van politie te Den Haag

7

Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol

Guus Meershoek

Op donderdagochtend 5 februari 1970 was de aula van het Haagse hoofdbureau van politie – niet deze zaal maar die in het oude hoofdbureau aan het Burgemeester De Monchyplein – volgestroomd voor de ontvangst van de nieuwe korpschef: Kees Peijster. Burgemeester Victor Marijnen wees de nieuwkomer in zijn welkomstwoord op de voorafgaande, roerige jaren: ‘Jaren waarin veel is geageerd, ook tegen de politie, waarin het woord gezagscrisis niet van de lucht was en allerwege werd gezocht naar – of domweg geëist werd – een meer eigentijdse uitoefening van het gezag.’¹ Gestalte geven aan zo’n nieuwe wijze van gezagsuitoefening zag de burgemeester als de voornaamste opgave van de nieuwe hoofdcommissaris. Zelf wist hij op dat punt Peijster geen suggesties te doen. Maar die zat niet om raad verlegen. Zelfbewust maakte de nieuwe korpschef in zijn antwoord glashelder dat hij precies wist waar het schortte: ‘Het gehele overheidsapparaat, maar natuurlijk vooral dat deel daarvan, dat met de wetshandhaving is belast, is van nature conformistisch ingesteld.’² Die conformistische politie kon de veranderingen in de samenleving niet bijbenen, reageerde op alles afwijzend en stond maatschappelijke ontwikkeling zelfs dikwijls in de weg. Die obstructie legitimeerde zij dan gemakshalve met een beroep op haar taak als wetshandhaver. Die houding kon zij niet meer volhouden, aldus Peijster. De politie moest beseffen dat zij ‘door haar cruciale plaats in het handhavingsapparaat en in de samenleving in de gelegenheid [was] ertoe bij te dragen dat de maatschappelijke krachten armslag krijgen hun werk te doen.’ Zij moest niet klagen dat het bevoegd gezag soms naliet om haar instructies te verschaffen, maar zo nodig zelf haar

1 *Weekblad*, 1970, p. 68.

2 *Weekblad*, 1970, p. 71.

weg zoeken, indachtig ‘dat er buiten de wet nog andere kenbronnen van het recht zijn’. Om die nieuwe opstelling te bereiken, moest de politie ook zelf veranderen en dat ging naar Peijsters idee het best als zij de buitenwereld in haar organisatie toeliet.

Dit waren in 1970 radicale woorden. In de samenleving was al veel gaande, een half jaar eerder hadden Amsterdamse studenten het Maagdenhuis bezet, op televisie was naast Swiebertje ook al Hadimassa te zien, maar het landsbestuur werd nog geleid door de onverstoorbare Piet de Jong. Het zou nog zeven jaar duren voordat het rapport *Politie in Verandering* werd uitgebracht; slechts enkele maanden eerder had een vooraanstaande jurist voor het eerst voor een positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel gepleit.³ Peijster gaf dus zijn visitekaartje af. In zijn toespraak beperkte hij zich niet, zoals aantredende korpschefs gewoon waren, tot de getuigenis doordrongen te zijn van zijn gewichtige taak en tot de belofte van grote inspanningen, maar gaf hij blijk van aandacht voor de rol van de politie in de samenleving en bovenal voor de voorwaarden voor effectief optreden. Die condities veranderden in die jaren snel, voor vrijwel alle korpschefs *te* snel. Maar niet voor Peijster. Onvermoeibaar zou hij de volgende twaalf jaar nieuwe, voor de politie vaak moeilijk te verteren thema’s aansnijden: volledige acceptatie van vrouwen in alle geledingen, inspraak en medezeggenschap in plaats van dienstbevelen, bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat als opgave van de politie, vrijheid van meningsuiting voor politiebeambten, een politie dicht bij de burger, met bovendien een sociale taak in achterstandsbuurten. Onderwerpen die velen nu vertrouwd in de oren klinken, soms nu zelfs al weer aangevochten worden, maar die veelal pas na Peijsters terugtreden in 1982 in de politie geaccepteerd raakten.

Vanmiddag wil ik met u een blik werpen op Peijsters inspanningen om zijn ideeën in de Nederlandse politie en bovenal in het Haagse korps ingang te doen vinden en tot grondslag te maken van het politieoptreden in de stad. Zo wil ik inzicht verwerven in de moeizame onderneming waartoe elke goede politie van tijd tot tijd geroepen is, namelijk die van herijking van haar rol in de samenleving. Ik beperk mij tot de inspanningen die daarbij van een korpschef worden gevegd. Zijn rol in dit proces van herijking is complex, iets wat momenteel vaak

3 Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, p. 121.

uit het oog wordt verloren. Velen verlangen van de politie dat zij zoals een chirurg met een feilloze ingreep onveiligheid elimineert. Maar ook al vergt de wijze waarop de politie haar geweldsmonopolie hanteert ook een zekere onverschrokkenheid, daar houdt de gelijkenis op. De politie moet niet iets elimineren, maar burgers corrigeren en zo de balans in de samenleving, de rechtsorde, herstellen. Zij is een speler met een meervoudige rol. Dat geldt ook voor haar chef. Die heeft bij al zijn of haar optreden te maken met drie partijen: allereerst de burgerij die hij met zijn personeel dient en moet bewegen om met de politie de rechtsorde te handhaven, ten tweede het bevoegd gezag dat hem leiding geeft en toezicht houdt en ten slotte het korps dat zijn werk moet doen en met hem moet optrekken. Ik zal betogen dat hij het geen van deze partijen helemaal naar de zin kan maken, dat hij dus onvermijdelijk lastige afwegingen moet maken, vervolgens telkens weer het voortouw moet nemen, de waardigheid van het ambt in stand moet houden en bij dat alles in zijn persoon, zijn handelen en zijn visie bij de drie genoemde partijen – burgerij, bevoegd gezag en politiepersoneel – aansluiting behouden. Ontstaat op een van de drie lijnen kortsluiting, dan loopt het mis. Het herijken van de maatschappelijke rol van de politie verloopt – toen en nu – eerst en vooral door middel van deze afstemming.

Peijster trad als korpschef in Den Haag aan toen de omgangsvormen tussen burgers snel veranderden, het bevoegd gezag niet wist hoe het met de politie verder moest en die politie zelf in haar schulp terugkroop. Hij kon op de volle steun van het bevoegd gezag rekenen, maar hoe de politie weer aansluiting kon vinden bij de op drift geraakte bevolking was onduidelijk, en of hij de weerbarstige korpsleden mee kon krijgen, was onzeker. Dat maakte zijn opgave bijzonder lastig. Ik wil vanmiddag met u nagaan hoe Peijster als korpschef die klus probeerde te klaren. Hij wist wat hij met de politie wilde, was er als liberaal van overtuigd dat burgers de toon moesten zetten en onderkende dat zijn grootste opgave was het korps aan die burgers dienstbaar te maken. Hij was een pionier en visionair, maar van een korpschef wordt meer verwacht: hij moet wat bereiken in de samenleving en wel met zijn korps. Zijn verhaal kan ons zowel iets leren over het gewichtige ambt van korpschef als over de betekenis van visies in de politiezorg en zou daarom zowel politiemensen als wetenschappers moeten aanspreken.

1.1 Problemen voor de (Haagse) politie

De jaren zestig waren, zoals bekend, roerige jaren. In de publieke reflectie op deze periode in Nederland, die al kort na de gebeurtenissen zelf een aanvang nam, staat Amsterdam met de Provo-beweging en het huwelijk van kroonprinses Beatrix centraal. Toch waren in Den Haag aanvankelijk de strubbelingen van opstandige jongeren met de politie zeker zo heftig. Ook hier had je de op straat rondhangende werkende jeugd. De Amsterdamse Dijkers en Pleiners vonden hier hun tegenhangers in de Kikkers en de Plu. Reeds in april 1958 voerden studenten van de kunstacademie in de Haagse binnenstad een ludieke actie uit die het verkeer belemmerde en daarom door de politie uiteen werd gejaagd. De sabel werd ook getrokken toen bewoners van de Schilderswijk anderhalf jaar later tijdens de jaarwisseling zoals gebruikelijk op straat barricades van kerstbomen oprichtten en in brand staken. En toen het een jaar later weer raak was en de politie opnieuw de menigte uiteenjoeg, werd een jongen in de achtervolging met een sabel geprikt. Grote opschudding was het gevolg. Vervolgens begonnen met de detente tussen de grootmachten ook Haagse jongeren zich te roeren en te demonstreren tegen de atoombom, en na de Amsterdamse rellen van juni 1966 ook tegen de oorlog in Vietnam. Indachtig de miskleun van zijn Amsterdamse collega's organiseerde de Haagse hoofdinspecteur W. van Andel een teach-in, in de hoop bij de protesterende jongeren begrip voor de politie te kweken, maar dat baatte niet veel. Dat het in de volgende jaren relatief rustig bleef, lag vooral aan de uittocht van actievoerders naar Amsterdam. Totdat het in juni 1969 opnieuw tot een harde confrontatie kwam, ditmaal bij het Antillenhuis aan de Badhuisweg, met jongeren die hun solidariteit met de opstand op de Antillen betuigden.⁴

De acties van opstandige jongeren waren ingebed in een bredere stroming die nieuwe muziek, nieuwe omgangsvormen, en andere normen en waarden voortbracht. Deze onderstroom werd geleidelijk bovenstroom en veranderde in de jaren zeventig Nederland ingrijpend: van een stabiele, in zichzelf gekeerde, overwegend christelijke samenleving in een open, voortdurend veranderende, overwegend seculiere maatschappij. Een belangrijke drijvende kracht was de welvaartsgroei.

4 Wuitte, *We wilden de wereld verbeteren*.

Jongeren die niet zoals hun ouders de crisistijd en de Duitse bezetting hadden meegemaakt, stonden vrijer in het leven, beschikten over meer zakgeld en meer vrije tijd en schiepen daarmee een nieuwe leefwereld en uitgaanscultuur. Een andere factor was de televisie die in de jaren zestig massaal de huiskamers binnendrong, kijkers direct en intens confronteerde met gebeurtenissen elders in de wereld en andere media zoals de pers en de radio tot aanpassing van de berichtgeving dwong.⁵

De rebellie van de jeugd en de misslagen van de politie hadden in Amsterdam de meest ingrijpende consequenties: daar moest een hoofdcommissaris het veld ruimen en werd de manoeuvreerruimte van de politieleiding en de agenten op straat fors beperkt. In Den Haag en andere grote steden kwam het niet zover, maar raakte de politie wel verstrikt in rechtszaken, zoals na die demonstratie bij het Antillenhuis, die weliswaar niet werden verloren, maar waarvan de openbare behandeling voor de politie wel een publieke afstraffing betekende. Drie duurzame, fundamentele gevolgen van de ingezette veranderingen troffen de politie.

Allereerst kwam in reactie op de radicale kritiek op de politie haar stijl van optreden ter discussie te staan. Tot dan toe was politieoptreden, ook al was het soms drukkend, door de meerderheid van de bevolking geaccepteerd, zij het soms mokkend en had de politie zich bij de toepassing van dwang en geweld ongegeneerd kunnen beroepen op haar uitvoerende rol. Nu in de perceptie van het publiek televisiebeelden de geruststellende persverklaringen van het bevoegd gezag verdrongen, was dat niet meer mogelijk. Politieoptreden werd ook niet langer steevast publiekelijk gedekt door bestuurders en rechters. Op een of andere manier moest de politie controversieel optreden zelf publiekelijk gaan verantwoorden. In het buitenland, met name de Verenigde Staten, waren al politiechefs die zich blootgaven, maar in Nederland waagde nog geen hoofdcommissaris zich daaraan, vooral ook omdat succes niet verzekerd leek en wellicht ook omdat wel vaag werd beseft dat als men naar buiten trad, ook de wijze van optreden ter discussie zou komen te staan. Pas in 1974 zouden Piet van Reenen en een collega als eersten de Nederlandse politie wijzen op het belang van de zorg voor de eigen legitimiteit.⁶

5 Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw*.

6 Van Reenen & Verton, *Legitimiteit*.

Ten tweede veranderde ook het werkterrein van de politie. In de jaren vijftig had de politie een vrijwel absolute macht gehad in een beperkt maatschappelijk domein, grofweg bestaande uit de straat, het criminele milieu en de groep 'lastige burgers'. Elders in de samenleving vervulden verzuilde organisatie in eigen kring de politiefunctie door bijvoorbeeld ontsporende jongens en meisjes bijtijds te corrigeren. De 'dekolonisering' van de samenleving (H.J.A. Hofland) die in de jaren zestig aanving, leidde tot meer individuele vrijheid, maar ook tot wildgroei op de voortaan onbeheerste terreinen. Voor de politie vergde deze omslag zowel contractie als expansie van haar optreden. Zij kon niet meer de baas op straat zijn, moest weerspanning gedogen en een nieuwe vorm vinden voor de omgang met lastige burgers. Tegelijkertijd werd van haar ook gevergd om nieuwe domeinen te betreden, delen van de samenleving waar wildgroei was ontstaan, zoals het drugsgebruik door de van het verzuilde jeugdwerk bevrijde jongeren. Kort na het aantreden van Peijster begon de jarenlange worsteling van bestuur en politie in Den Haag met het jongerencentrum Het paard van Troje aan de Prinsegracht.

Ten slotte veranderden ook de persoonlijke normen, eerst en vooral onder burgers, maar onvermijdelijk ook in de politieorganisatie. Tot in de jaren zestig waren vrijwel alle burgers door de normen van soberheid en opoffering en een door het eigen verzuilde verband ingeprent verantwoordelijkheidsbesef gebonden aan hun eigen plaats in de samenleving. De noodzaak tot wederopbouw had lange tijd deze stabiele orde bezegeld. Maar rond 1970 was dat niet meer het geval. Voor een groot deel van de bevolking was de nieuwe populaire cultuur met haar nadruk op zelfexpressie en genot een aansporing om deze wereld achter zich te laten, de nieuwe vrijheid te omarmen en te gaan experimenteren met andere levensstijlen en een ander uiterlijk. Voor de politie, die gewend was burgers in twee categorieën in te delen, fatsoenlijke lieden en lastposten, werd de vraag hoe om te gaan met die nieuwe, in hun ogen vaak brutale en excentrieke personen die niet direct crimineel waren. En toen vrouwen in groten getale de eigen gelederen binnendrongen, werd ook de eigen identiteit als politieman aangetast.

Alle instituties moesten zich instellen op deze drie nieuwe omstandigheden. In zijn toonaangevende studie *Nieuw Babylon in aanbouw* heeft de Nederlands-Amerikaanse historicus James Kennedy belicht hoe Nederlandse politici en bestuurders dat opvallend snel deden. Hij

meent dat deze souplesse voortkwam uit een in de politieke cultuur hecht verankerde, historistische visie die veranderingen als onvermijdelijk kwalificeerde en daarmee van aanpassing een noodzaak maakte.⁷ In een lezing voor de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft hij die visie nader gespecificeerd als een *meta-narrative of obsolescence*: een impliciet besef dat bestaande instituties voortdurend achterhaald dreigen te raken en heeft hij Wim Couwenberg genoemd als een van de toonaangevende vertolkers toentertijd.⁸ Deze uit de KVP afkomstige bestuurskundige was begin jaren zestig voorman geworden van het Oost-West-centrum dat in de confrontatie met de Sovjet-Unie de starre, afwijzende houding in het Westen wilde vervangen door een positief, democratisch wereldbeeld. Rond dat instituut, na enkele jaren omgedoopt in Democratisch Centrum Nederland, en het blad *Civis Mundi* verzamelde hij intellectuelen uit het gehele politieke spectrum.⁹ Ook de VVD'er Kees Peijster voelde zich aangesproken. Dat het democratisch bestel nog onvoltooid was en dat er in democratisch opzicht nog een wereld te winnen was, was ook voor hem een eyeopener.

De politie beschikte niet over dezelfde souplesse als het bestuur. Zij nam in reactie op de drie fricties in de omgang met het publiek een ronduit afwerende houding aan. Bij de leidende officieren, die waren gevormd of opgeleid tijdens de bezetting of na de oorlog zonder opleiding waren ingestroomd, was het onbegrip voor de experimenterende jeugd groot. Weliswaar had zich eind jaren vijftig rond het *Tijdschrift voor de Politie* een groep vooruitstrevende politieofficieren verzameld maar hun doel was herleving van het (vooroorlogse) professionele politiemodel waarin criminaliteitsbestrijding, verkeersregulering en distantie tot de burgerij centraal stonden.¹⁰ Een ander geluid kwam alleen van Herman Stuitje, commissaris van politie in Arnhem. Reeds in 1963 wees hij op het groeiende sociale isolement van de politie, veroorzaakt door de opmars van auto's in de surveillance. Twee jaar later signaleerde hij in de politie gevoelens van onzekerheid, miskenning, overbezorgdheid en zelfmedelijden. Met alle kwalijke gevolgen voor het politieoptreden vandiën.¹¹ Scherper dan wie ook wees Stuitje op het

7 Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw*.

8 Kennedy, *Crisis en vernieuwing*, p. 14.

9 Couwenberg, *In opdracht van de tijd*; Couwenberg (red.), *Problemen der democratie*.

10 Meershoek, *Gemeentepolitie*, p. 377.

11 Stuitje, *Rayonambtenaren*; Stuitje, *Hoe staan wij*; Stuitje, *Accentverschuivingen*.

falen van de heersende visie, maar hij wist geen uitweg. Bij de zittende politieleiding vond hij geen enkel gehoor. Wel kon hij zijn ideeën uitdragen tijdens de cursussen voor politieofficieren die hij – lange tijd in zijn eentje – in de wintermaanden onder de titel Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren in een hotel in Heelsum organiseerde. Rond 1970 kon hij een tweede man bij het centrum betrekken en niet lang daarna ook nog een wetenschappelijk ambtenaar, de eerdergenoemde Van Reenen. Maar dat veranderde weinig aan zijn isolement.



Kees Peijster in de vierde klas van het Thorbecke lyceum, 1938

1.2 Kees Peijster en de politie

Welke plaats had Kees Peijster, de man die burgemeester Marijnen in 1970 bij uitstek geschikt achtte voor de opgave om het Haagse politiekorps een ‘meer eigentijdse uitoefening van het gezag’ bij te brengen, nu in dit spectrum? Peijster was in 1922 geboren in Kampen, in het gezin van een beroepsmilitair. Toen deze een jaar later in Den Haag werd geplaatst, vertrok het gezin naar de Hofstad. Daar groeide Peijster op, in de De Heemstraat, en daar behaalde hij in de zomer van 1940, kort na de Duitse inval, aan het Thorbecke lyceum zijn HBS-diploma. Hij had in de voetsporen van zijn vader willen treden, maar daar kon geen sprake meer van zijn nu het Nederlandse leger was gedemobiliseerd. Nog geen half jaar later kreeg hij een administratieve functie bij de zojuist opgerichte Rijksrecherche centrale, wellicht op aanraden van zijn vader, die in dienst was getreden van de eveneens aan het ministerie van Justitie verbonden Inspectie voor het Brandweerwezen.¹²

¹² Koppers, *Vijftig jaar Inspectie*, p. 41.

Aanvankelijk had Kees een werkplek aan de Raamweg hier in Den Haag; later verhuisde hij met een deel van de dienst naar Amsterdam. De Rijksrecherche centrale heeft, zoals bekend, onder nauw toezicht van de bezetter overtreders van de bezettingswetgeving opgepakt, met voor enkele duizenden arrestanten fatale gevolgen.¹³ Welke rol Peijster als administratieve kracht bij de centrale vervulde, is niet bekend. Wel weten we dat hij in 1943 met succes het examen voor het diploma van de Inspecteursbond aflegde maar niet naar een functie als politieofficier solliciteerde omdat hij dan ook de aanvullende, nationaalsocialistische opleiding in Apeldoorn zou moeten volgen en dat wilde hij niet. In de nazomer van 1944, rond Dolle Dinsdag, reisde hij met de laatste trein naar Nijmegen waar een jaar eerder de Inspectie voor het Brandweerwezen was ondergebracht en waar zijn ouders verbleven, om daar de bevrijding af te wachten. Peijster trok in bij een jong echtpaar. Al snel leerde hij daar de jongere zus van de heer des huizes kennen: Jaja van Oosterum, een apothekersassistente. Zij raakten verliefd, verloofden zich en zouden in 1948 in het huwelijk treden.¹⁴

Nijmegen werd reeds in oktober 1944 bevrijd en vader en zoon Peijster kregen prompt een aanstelling bij de afdeling Politie van het Militair Gezag dat de eerste tijd de stad bestuurde. Nadat ook Den Haag was bevrijd, solliciteerde Kees naar een positie als inspecteur van politie daar. Hij werd aangenomen en kreeg een administratieve functie in het secretariaat van de nieuwe hoofdcommissaris G.W. Valken die hij wellicht nog kende uit zijn tijd bij de Rijksrecherche centrale. Peijster wilde echter meer en ging in zijn vrije tijd studeren, eerst voor het staatsexamen Gymnasium, toen als extraneus rechten aan de Rijksuniversiteit Leiden. Vervolgens verrichtte hij promotieonderzoek naar het *dark number* van winkeldiefstal in warenhuizen. Dit delict leende zich goed voor criminologisch onderzoek doordat aan de hand van de inventaris van de warenhuizen de werkelijke omvang van het fenomeen kon worden nagegaan. In 1957 promoveerde hij bij de hoogleraren J.M. van Bemmelen en W.H. Nagel.¹⁵ Intussen had de in 1951 aangetreden hoofdcommissaris J.H.A.K. Gualthérie van Weezel hem aangesteld als zijn persoonlijk secretaris.

13 Meershoek, *Gemeentepolitie*, p. 313.

14 Interview Peijster-Van Oosterum.

15 Bibliografie nr. 1.

Twee jaar na zijn promotie solliciteerde Peijster met succes naar de functie van korpschef van de Gemeentepolitie Vlaardingen. Hij wilde weg uit het Haagse korps. Korpschef Gualthérie van Weezel was weliswaar zeer op hem gesteld en bood hem alle kansen om zich te ontplooiën, maar zijn doctorstitel wekte wrevel onder zijn collegae. Daar kwam bij dat hij, met zijn lage rang van inspecteur en vanwege zijn geringe lichaamslengte, zich als secretaris moest forceren om aan anderen zijn gezag op te leggen. In Vlaardingen zou hij eigen baas zijn. Een aanbod van de minister van Binnenlandse Zaken om toch in Den Haag te blijven, met een bevordering tot commissaris, sloeg hij daarom zonder aarzelen af. Evenals hij in 1970 in Den Haag zou doen, getuigde hij in 1959 bij zijn aantreden in Vlaardingen van zelfbewustzijn; ditmaal door niet in het sinds de Duitse bezetting gangbare uniform te verschijnen, maar in jacquet, voorzien van lint en politiepenning, het geruisloos verdwenen, oorspronkelijke tenue van een commissaris van politie.¹⁶

De jaren in Vlaardingen waren voor Peijster de gelukkigste uit zijn loopbaan. Hij was baas van een klein korps, genoot alle steun van zijn burgemeester, kreeg de financiën om nieuwe zaken op te zetten en was een gewaardeerd lid van de lokale elite. Nu hij zijn proefschrift had voltooid, had hij ook meer tijd voor zijn gezin met drie jonge kinderen. De functie liet ook ruimte om tot de redactie van het *Tijdschrift voor de Politie* toe te treden, af en toe les te geven aan rechters in opleiding en om, zoals gezegd, bijeenkomsten van het Democratisch Centrum Nederland bij te wonen. Anneke Visser, die na haar rechtenstudie door Peijster in dienst werd genomen om in Vlaardingen de kleine eenheid Jeugd- en Zedenpolitie te leiden, herinnert zich de eerste indruk van haar toekomstige baas nog goed: 'Charmant, beleefd, een aansprekende figuur'.¹⁷ Niet wat zij zich voorstelde bij een politiechef. Van zijn sociale bewogenheid en het gemak waarmee hij zich in de Vlaardingse samenleving bewoog, getuigde een voorval dat Visser zich nog weet te herinneren. Toen Peijster hoorde dat zij bij een van haar huisbezoeken was gestoten op de zwangere echtgenote van een tbs-veroordeelde die in een door haar man vernielde woning op de geboorte van haar kind wachtte, besloten hij en zijn echtgenote het wiegje waarin de

¹⁶ Zie F. Perrick, 'Een magistrale installatie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1960, p. 40-43.

¹⁷ Interview Visser.

eigen kinderen waren groot gebracht, op te knappen en aan de vrouw te schenken. Toch voegde Peijster zich ook met groot gemak in de dominante, stijve rol van professioneel korpschef: alwetend, gedrag van korpsleden tot in detail voorschrijvend en nauwgezet wakend voor onvolkomenheden. Een nieuwe wettelijke mogelijkheid als de herinstelling van een dienstcommissie greep hij prompt aan, maar hij ergerde zich vervolgens wel aan de zijns inziens pietluttigheden die daar door het personeel werden aangedragen.¹⁸

Na zijn aanstelling in Vlaardingen begon Peijster artikelen bij te dragen aan het *Tijdschrift voor de Politie*. Zijn eerste stukken voegden zich naadloos naar het ideaal van professionele politiezorg dat in het blad werd uitgedragen. Van een afwijkende, oorspronkelijke visie getuigde hij voor het eerst begin 1967 in een drietal artikelen, geschreven onder de indruk van de sinds de Amsterdamse rellen over de politie uitgestorte kritiek. Peijster signaleerde dat de politie in reactie op die kritiek de neiging had om zich in de eigen schulp terug te trekken. Om het zwaar belaagde personeel een steun in de rug te geven herhaalde hij een eerdere, eigen suggestie om naar Amerikaans voorbeeld een gedragscode op te stellen. Bij de uitwerking van dat idee hield hij vast aan de professionele overtuiging dat de belangen van de eigen organisatie leidend zijn, stelde hij loyaliteit en dienstbaarheid aan het bevoegd gezag voorop en formuleerde hij waardigheid negatief, dat wil zeggen als het nalaten van alles wat respect voor het ambt aantast. Dat was niets nieuws. Nieuw was wel dat Peijster, teruggrijpend op de individualistische ideeën van Jacques van Waning, *founding father* van de Nederlandse politie, het bestaande verbod om van burgers consumpties of rookartikelen te aanvaarden van de hand wees: hij achtte het juist goed om agenten zelf de aanvaardbaarheid van zo'n aanbod af te laten wegen. Om dezelfde reden juichte hij toe dat politiepersoneel in de vrije tijd politiek actief is.¹⁹

Toen hij deze stukken schreef, had Peijster zelf ook al geruime tijd belangstelling voor de politiek. Hij was lid van de VVD, een voorkeur die aansloot bij het milieu van zijn ouders. Het liberalisme was in de naoorlogse jaren een zwakke politieke kracht. De *laissez faire*-gedachte had haar aantrekkingskracht verloren en de VVD had zich gevoegd naar

18 Interview Visser.

19 Bibliografie nr. 17.

de sociaaleconomische ordeningspolitiek van de rooms-rode regering. Individuele vrijheid en rechtsstaat stonden nog wel hoog in het vaandel, maar de partij beklemtoonde ook verantwoordelijkheidszin en omarmde een statische visie op de rechtsstaat waarin machtsevenwichten en constitutionele beperkingen centraal stonden.²⁰ Peijster was in Vlaardingen lokaal politiek actief, zonder zich als partijganger te profileren. Zo werd hij, wellicht ook omdat hij politiechef was, meermalen gevraagd om tijdens verkiezingen de lokale openbare debatten te leiden. Ondertussen groeide echter zijn affiniteit met de opvattingen van de vernieuwingsgezinde publicist Couwenberg. Geleidelijk wisselde hij de in de VVD nog dominante, statische kijk op de rechtsstaat in voor een dynamische visie waarin verdere democratisering, maatschappelijke ontwikkeling en emancipatie centraal staan. Zo reageerde hij in 1963 nog voorzichtig positief op de herintroductie van dienstcommissies in de politie, maar formuleerde hij vier jaar later al een kritische reactie op een sociaaldemocratische studie naar de openbare-ordehandhaving. Burgemeesters mochten zich wat hem betreft wel ruimer verantwoorden tegenover de gemeenteraad. Kort daarna maakte hij zich als eerste in de Nederlandse politie sterk voor een klachtenregeling.²¹

Een mijlpaal in Peijsters intellectuele ontwikkeling is echter het in 1969 gepubliceerde artikel 'Politie in [de] democratische maatschappij'. Dat politiebeambten soms hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en op basis van eigen afwegingen moeten handelen, had hij twee jaar eerder al aangegeven maar nu formuleerde hij voor dat optreden in de geest van Couwenberg ook een doel, namelijk de bevordering van 'de essentialia van de democratie, zoals persoonlijke, politieke, sociale en economische vrijheid, gelijkheid en sociale gerechtigheid.'²² Hoewel de concrete uitwerking nog heel bescheiden was, gaf hij hiermee blijk van een radicaal veranderde kijk op de politie: niet langer een passief instrument van Justitie en de politiek maar een organisatie die in harmonie met de door het bevoegd gezag uitgezette koers een maatschappelijk doel nastreeft. Dit programmatische artikel ontlokte scherpe tegenspraak van de hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor de Politie*, de Nijmeegse hoofdcommissaris Frans Perrick, die voorop had gelopen bij de herprofessionalisering van de Nederlandse politie, maar zich

20 's Jacob, 'De toekomst van de rechtstaat', in: Korthals (red.), *Liberaal gedachten*, p. 95-122.

21 Bibliografie nrs. 9, 11, 19.

22 Bibliografie nr. 23. Zie ook p. 71-77.

sinds de Amsterdamse rellen steeds conservatiever was gaan opstellen. Begin 1971 publiceerde deze een reactie onder de titel ‘Gezagshandhaving in [de] huidige democratie.’ Hij zag de politie als een zwaar be-
laagd instituut in een politiek bestel en samenleving die zich in een ernstige crisis bevonden. Tegelijk probeerden allerlei veranderingsge-
zinde partijen diezelfde politie voor hun karretje te spannen. De politie moest zich daar volgens Perrick krachtig tegen verzetten: ‘[Haar] rol is geen andere dan dat zij als dienstbaar, onzelfstandig instrument van het gezag de rechtsorde overeenkomstig het recht handhaaft.’²³ De polemiek met Perrick bezegelde Peijsters afscheid van het professionele model.

Hoezeer Peijster het als korpschef in Vlaardingen ook naar zijn zin had, hij was ambitieus genoeg om eind jaren zestig te solliciteren naar een positie als chef van een grootstedelijk korps. Eerst in Enschede en Groningen, zonder succes, en toen in Den Haag waar halverwege 1969 een opvolger voor Gualthérie van Weezel werd gezocht. Die positie was niet erg begerenswaardig. Het Haagse korps was weliswaar niet zoals het Amsterdamse korps object van scherpe kritiek geworden, maar naar het oordeel van andere korpschefs heerste binnen de leiding zelfgenoegzaamheid en was er een forse weerstand tegen ideeën die elders in de politie succesvol bleken. Enkele vooraanstaande politieofficieren weigerden daarom naar de post te solliciteren. Daarmee leek de weg vrij voor de minister van Binnenlandse Zaken om een eigen kandidaat naar voren te schuiven. De minister bracht ook een zwaargewicht in het veld. Maar deze stuitte op bezwaar van burgemeester Marijnen, die geen andere kandidaat wilde accepteren dan Peijster, omdat hij in de laatste ‘een praktisch ingesteld, krachtig en evenwichtig persoon [zag], die goed en inspirerend leiding zal geven en een eigen mening bezit’. Kort voor de kerst ondertekende de vorstin Peijsters benoeming. Toen die bekend werd, schreef de *Haagse Courant*: ‘Zonder enige terughoudendheid kan men stellen dat de beste man op de goede plaats is beland.’²⁴

23 F. Perrick, ‘Gezagshandhaving in huidige democratie’, in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1971, p. 97-106, citaat p. 103.

24 Meershoek, *Gemeentepolitie*, p. 402-403; *Haagse Courant*, 30 december 1969.



Kees Peijster wordt gefeliciteerd door de Haagse hoofdcommissaris Gualthérie van Weezel ter gelegenheid van zijn promotie, 1957

1.3 Een eerste poging tot hervorming van het Haagse korps

In het Haagse korps zoals Peijster dat bij zijn aantreden aantrof, heerste zoals elders in de politie een formalistische, bureaucratische geest. Op de bureaus bestonden militaire omgangsvormen: ondergeschikten moesten front maken en salueren bij ontmoetingen met meerdere. Een gietijzeren systeem van bevordering bepaalde de pikorde en beheerste het dagelijks leven: zo kon uit de aanwezigheid van een vloerkleed onder het bureau worden opgemaakt welke schaal de daar zetelende hoofdinspecteur had bereikt. Hoofdcommissaris Gualthérie van Weezel zwaaide met flair de scepter over het korps. Hij stond achter

zijn manschappen, verdedigde hen als in de pers weer eens kritisch over politieoptreden werd geschreven, maar cultiveerde ook de omgang met het hogere kader. Eens in de maand troffen de officieren elkaar in sociëteit De Witte: als ambitieuze inspecteur moest je je daar vertonen, zeker als Van Weezel aanwezig was. Grotendeels onttrokken aan het zicht van de officieren regelde wat toen werd genoemd het lagere personeel het optreden op straat volgens aparte normen. Henri van der Vin werd daar in 1966 of 1967 in alle scherpste mee geconfronteerd toen hij als jong inspecteur een tiental Provo's in verzekering moest stellen die door een flinke politiemacht met harde hand waren opgepakt toen zij op de Scheveningse boulevard zeep aan het water van een fontein hadden toegevoegd zodat een flink schuimbad was ontstaan. Zelf zag Van der Vin de humor van de actie wel in, maar de betrokken collega's namen de daad hoog op.²⁵ Ondertussen kon Van Weezels luchthartigheid maar moeilijk verhullen dat het korps met grote problemen kampete. Van technische vernieuwing was nauwelijks sprake en er was een personeelstekort, mede door de forse uitstroom van ervaren krachten die elders bij de politie een beter salaris en vooral een betere woning konden krijgen.

Peijster mocht daar met zijn radicale ideeën wat aan gaan doen en was als korpschef in beginsel de machtigste man, mede doordat de burgemeester hem de vrije hand liet. Hij kende het korps en hij kende de commissarissen die hij door zijn uitstapje naar Vlaardingingen in de hiërarchie was gepasseerd. Maar zij kenden hem ook en dat legde in de formalistische interne verhoudingen veel gewicht in de schaal. Peijster wist perfect hoe hij zich in de hiërarchie moest bewegen, maar hij voelde zich er ook aan gebonden, zodat het erop aankwam dat hij persoonlijk de commissarissen aansprak en hun bezwaren pareerde, waarna hij er maar op moest vertrouwen dat zij zijn instructies aan hun ondergeschikten doorgaven.

Hun weerstand tegen Peijsters nieuwlichterij was echter groot. Jaap Schipper was als inspecteur bij het stafbureau surveillancedienst vaak getuige van hun stemming als zij terugkeerden van het wekelijkse overleg met Peijster. Hij herinnert zich: 'Daar kwamen zij briesend van terug. Hij moest ontzettend veel overwinnen.'²⁶ Ook Van der Vin, die

25 Interview Van der Vin.

26 Interview Schipper.

enkele jaren later zijn secretaris zou worden, herinnert zich de confrontaties:

‘Hij kwam met al die nieuwe zaken omdat hij snapte en voelde dat hij het korps niet kon laten zoals het was. Hij moest het korps openbreken naar de samenleving. Dat was zijn drive. Meer invloeden van buiten naar binnen laten komen. Militair was hij niet maar wel autoritair. Hij kon ontzettend boos worden op mensen. Hij had een ontzettende hekel aan domheid, aan mensen die niet snaptten waar hij mee bezig was. Dat speelde wel. Dat was ook wel terecht.’²⁷

Om de weerstand van de commissarissen te breken voerde Peijster zelf de eindredactie over de notulen van hun overleg en formuleerde hij zelf telkens het lijstje met besluiten dat in het korps werd verspreid. Ook probeerde hij de geesten rijp te maken met talloze toespraken, die vervolgens in het korpsblad werden afgedrukt. Maar successen boekte hij aanvankelijk slechts door ernstige incidenten aan te grijpen en dan hervormingen af te dwingen. Zo benutte hij de veldslag waarin een demonstratie van Molukkers in september 1970 was ontaard – het korps telde 21 gewonden in de eigen gelederen – voor een reorganisatie van de Mobiele Eenheid.

Peijster had een scherp oog voor de voornaamste frictie in de omgang van de politie met het publiek: het gebrek aan legitimiteit. Zijn remedie, zo had hij bij zijn aantreden aangekondigd, was het afbreken van de verdedigingswal die het korps tegen de buitenwereld had opgeworpen. Zo liet hij al meteen journalisten stage lopen bij de politie en stelde hij een buitenstaander, Nico Laterveer, als voorlichter aan. Hij spoorde zijn personeel aan om kritische oordelen van het publiek te aanvaarden en voortaan eigen fouten ruiterlijk te erkennen. Na de hevige rellen in en nabij de Stieltjesstraat in de zomer van 1971, waarbij buurtbewoners de politie met molotovcocktails hadden belaagd en alleen met traangas en een waterwerper de orde kon worden hersteld, werden de consequenties van zijn nieuwe aanpak voor het politietoetreden duidelijk. Na afloop trok Peijster de conclusie dat het protest voortkwam uit gebrekkige voorlichting over de sanering van de buurt, hij hield dat de burgemeester en zijn eigen korps ook expliciet voor

27 Interview Van der Vin.

en besloot zelf een hoofdagent voor het contact met de buurt vrij te maken en een maatschappelijk werker aan te stellen om het betrokken politiepersoneel voor te lichten hoe nieuwe explosieve situaties te voorkomen.²⁸ Maar ook binnen het korps wilde Peijster tot een eigentijdse gezagsuitoefening komen. Beleidsparticipatie werd het parool. Het personeel zou inspraak krijgen in de uitvoering van het politiewerk: 'Hierdoor participeren de medewerkers als het ware in de leiding en zal de groep in zijn geheel verantwoordelijk worden voor de resultaten.'²⁹ Het personeelsbeleid zou voortaan worden gericht op 'de behoeften van de mens op de langere termijn binnen de organisatie'.³⁰ Toch was de impact van de nieuwe koers vooralsnog beperkt. Er kwam een versoepeling van de aanspreekvormen en de regels voor het uiterlijk (lang haar mocht, mits goed gewassen).³¹

Vanaf het begin had Peijster ook aandacht voor de tweede frictie in de omgang met het publiek: de achterhaalde taakopvatting. 'U en ik zullen ons in het belang van de goede ontwikkeling van die politiezorg steeds moeten afvragen waarom wij onze taak op een bepaalde wijze verrichten en of veranderende omstandigheden geen aanpassingen nodig maken',³² zo hield hij zijn korps voor. De weerstand die hij hierbij ontmoette, trachtte hij te breken door aan de commissarissen de eis te stellen om beleid te formuleren. Zo moesten zij met argumenten komen voor hun onwilligheid, argumenten die Peijster met zijn intellectuele overwicht gemakkelijk van tafel veegde.

Soms vroeg Peijster zijn personeel om meer terughoudendheid, om 'de principiële bereidheid tot medewerking aan het verleggen van de grenzen waarbinnen de overheid zich met uiting van menselijk gedrag bezig houdt'.³³ Zelf toonde hij die bereidheid toen hij bij een demonstratie ten gunste van de radiopiraat Veronica merkte dat zijn personeel de situatie niet meer in bedwang had, maar dat ondanks massale overtreding van de verkeersregels de betoging toch naar ieders

28 *Weekblad*, 1972, p. 6.

29 *Weekblad*, 1973, p. 267-278.

30 *Weekblad*, 1973, p. 266.

31 Deze liberalisering kwam Peijster op kritiek van zijn collega Perrick te staan die de politie oproep waakzaam te zijn 'en de bedoeling van haar tegenstanders te doorzien, ook als de eerste stap slechts is de aantasting van uiterlijke disciplinaire vormen.' *Weekblad*, 1971, p. 417.

32 *Weekblad*, 1972, p. 10.

33 *Weekblad*, 1971, p. 19.

tevreedenheid verliep. Hij concludeerde daaruit dat burgerlijke ongehoorzaamheid soms acceptabel is en meldde dat in een artikel in *Liberaal Reveil*, het tijdschrift van het wetenschappelijk instituut van zijn partij.³⁴ In andere situaties, zoals het optreden in achterstandsbuurten, vroeg hij van het personeel juist meer bemoeienis. Schipper herinnert zich dat rond 1974 de rayonagent van de Molenwijk werd geconfronteerd met boze buurtbewoners die uit protest tegen een gevaarlijke verkeerssituatie de straat openbraken:

‘Een legendarisch voorval. Die rayonagent stond erbij, keek ernaar en liet het gebeuren. In plaats van te gelasten de straat weer dicht te maken, liet hij bokken en latten komen zodat er geen gevaarlijke situatie ontstond. Vervolgens rapporteerde hij aan zijn districtchef dat de burgers de terechte wens hadden dat er wat aan die verkeerssituatie werd gedaan.’³⁵

Peijster omarmde deze actie, wist het gemeentebestuur ook te bewegen om het gevaar weg te nemen, maar – hoe opvallend ook – het incident leidde vooralsnog niet tot ander optreden van zijn eigen personeel.

Het lastigste was tenslotte de opgave om het korps aansluiting te laten vinden bij de snel veranderende normen in de samenleving, vertrouwd te maken met de bonte stoet van actievoerders, allen op weg naar het Binnenhof, de uitbundige jongerencultuur, de toestroom van gastarbeiders, de alternatieve jeugdhulpverlening, de wetswinkels, het naaktstrand in Scheveningen, wat al niet. Peijster hield zijn personeel voor alle burgers beleefd tegemoet te treden en de rechten van verdachten te respecteren. Hij liet zelf de politiecellen verbeteren en verschaftte arrestanten de mogelijkheid direct telefonisch contact op te nemen met een advocaat. De uitwerking van zijn pleidooien is moeilijk in te schatten. De grootste impact had ongetwijfeld de instroom van vrouwen in de politie. Peijster begon een experiment met vrouwen in de uitvoerende dienst. Ook werd op zijn voordracht een vrouw tot commissaris benoemd. Na een jaar verklaarde hij het experiment geslaagd: de vrouwen werden bewapend en konden aan de meeste bureaus dienst gaan

34 Bibliografie nr. 29. Zie ook p. 79-84.

35 Interview Schipper.

doen. Schipper herinnert zich de weerstand hiertegen en hoe die werd gebroken:

‘Die vrouwen zeiden: “Waarom mogen wij niet aan de Jan Hendrikstraat? Waarom mogen wij niet ’s nachts ronde doen?”. “Ja”, zei Peijster, “dat is ook flauwekul. Dat mag.” Een enorm protest in de organisatie: dat kan niet! Vrouwen van dienders [kwamen demonstreren en] riepen: “Dat kan niet: mijn man ’s nachts met die vrouw in dienst.” Ongelooflijke toestanden.’³⁶

Het veelgehoorde argument dat vrouwen fysiek niet opgewassen waren tegen bijzondere taken, boog Peijster om door te benadrukken dat de politie zich juist minder snel van geweld moest gaan bedienen. Retireren deed hij niet.³⁷

1974 was voor Peijster een enerverend jaar. Op 13 september gijzelden drie Japanse terroristen elf medewerkers van de Franse ambassade, onder wie de ambassadeur. Van de toegesnelde politie werden drie agenten, Hanke Remmerswaal, Piet Springer en Otto Koster, prompt beschoten. Peijster was vanaf het eerste moment betrokken bij de situatie en had met onder meer de verantwoordelijke ministers en de procureur-generaal zitting in het beleidscentrum dat meermalen moest afwegen of succesvol ingrijpen mogelijk was. Vermoedelijk werd daar uiteindelijk telkens van afgezien, mede onder invloed van de nog verse herinnering aan de bloedige afloop van de gijzelingsactie in München twee jaar eerder. De terroristen mochten na vijf dagen met een uit Franse gevangenschap losgelaten handlanger en 300.000 dollar losgeld per vliegtuig het land verlaten. De ministers hielden onvrede met de uitkomst. Peijster niet. Hij zou na afloop verklaren dat hij de oplossing beschouwde als ‘een demonstratie van de hoge kwaliteit van onze samenleving. Een mensenleven achten wij hoger dan wat ook, inclusief ons rechtssysteem en ons rechtsgevoel.’³⁸ Een geruchtmakende uitspraak.

Ondertussen was bij Peijster wel de eerste twijfel ontstaan over het succes van zijn eigen hervormingsbeleid. In toespraken signaleerde hij

36 Interview Schipper.

37 In 1977 konden de eerste vrouwen bij de Bereden Brigade dienst gaan doen; in 1980 ten slotte ook bij de Mobiele Eenheid.

38 Reitsma & Labeur, *De gijzeling*, p. 16. Zie ook bibliografie nr. 42.

‘een gebrek aan beleidsgevoeligheid’ in het korps en problemen in het leiderschap.³⁹ Incidenteel stuitte hij op oprecht enthousiasme, veelal bij jonge inspecteurs. Deze attendeerden hem op de ongewijzigde verhoudingen op de werkvloer. Peijster waardeerde tegenspraak. Dat merkte Henri van der Vin die een dag na zo’n ontboezeming tot zijn verrassing te horen kreeg dat hij tot stafchef was benoemd. Van der Vin:

‘Ik was toen zo brutaal om te zeggen: “Ik kijk het een half jaar aan.” Dat vond hij wel mooi. Daar moest hij om lachen. Ik heb het drie jaar volgehouden. Hij ook. Ik heb ontzettend veel van hem opgestoken: hoe je moet kijken naar de maatschappij. Hij heeft van mij geleerd hoe je met mensen moet omgaan.⁴⁰

Ondertussen toonde ook elders in de politie een jongere generatie politieofficieren een drang tot vernieuwing. Zij vonden elkaar in het Studiecentrum van de inmiddels overleden Stuitje. Zijn opvolger, Jaap Tjepkema, bracht in 1972 tweemaal een week lang een twintigtal inspecteurs en hoofdinspecteurs bijeen om onder leiding van een socioloog na te gaan hoe de politie moest reageren op nieuwe verschijnselen als buitenparlementaire acties, bedrijfsbezettingen en spanningen in buurten als gevolg van de komst van gastarbeiders. Het merendeel van hun conclusies bestond uit gemeenplaatsen: de politie moest zich beter informeren, de interne communicatie moest verbeteren. Opvallend was echter de aan recente Engelse en Amerikaanse wetenschappelijke literatuur ontleende suggestie om wijkteams op te richten die als zelfstandige eenheden in een gebied de gehele executieve politietaak ter hand zouden moeten nemen. In het team zou het onderscheid tussen geüniformeerde dienst en recherche vervallen; de surveillance diende niet meer per auto, maar te voet of op de fiets te worden verricht. Geen van de deelnemers aan de bijeenkomsten beschikte over de positie om in het eigen korps nu al iets van deze ideeën te verwezenlijken, maar het verslag werd in een keurige brochure gepubliceerd en drong zo verder in de politie door.⁴¹

39 *Weekblad*, 1975, p. 45-50.

40 Interview Van der Vin.

41 N.N., *De politie in een veranderende samenleving*.



Kort na de gijzelingsactie in de Franse ambassade volgde een soortgelijke actie van vijf criminelen in de Scheveningse gevangenis, 26-31 oktober 1974

1.4 Omslag

1975 was een keerpunt in het hoofdcommissariaat van Peijster. In zijn nieuwjaarstoespraak had hij teruggekeken op een roerig jaar waarin twee gijzelingsacties een zwaar beslag op het korps hadden gelegd, maar hij had ook voortgang gememoreerd. Begin april overleed burgemeester Marijnen in het ambt. Hij werd opgevolgd door Frans Schols, die in diverse Limburgse gemeenten burgemeester was geweest en evenals zijn voorganger in politiezaken blind zou varen op zijn hoofdcommissaris. Ingrijpender voor Peijster was echter een gesprek halverwege februari 1975 met vier à vijf hoofdinspecteurs. Deze zetten hem vrijmoedig uiteen hoe in de hiërarchie zijn initiatieven teloorgingen.⁴² Evenals de elders in politie naar voren tredende hoofdinspecteurs behoorden zij tot de generatie politieofficieren die begin jaren zestig als eersten een behoorlijke opleiding hadden ontvangen. Eenmaal in de korpsen konden zij weinig waardering opbrengen voor hun minder

42 Interview Van der Vin.

goed geschoolde superieuren en ergerden zij zich aan het eigenmachtig optreden op de werkvloer. De mooie initiatieven die zij soms met een kleine groep gedreven agenten en hoofdagenten wisten te ontplooiën, liepen vaak vast op verzet van hun landerige chefs. In Den Haag troffen zij echter een korpschef die in hun ogen fraaie ideeën uitdroeg, ideeën die hen zeer aanspraken, maar die in de organisatie nauwelijks aansloegen. Aan hem hoopten zij een bondgenoot te hebben. Peijster moet na het gesprek vaag hebben beseft dat zij met hun kritiek gelijk hadden. Toch was zijn eerste reactie een intensivering van de gevolgte aanpak. Hij schreef een nota waarin hij al zijn eerdere oekazes samenvoegde in een handzaam overzicht en stuurde deze een paar maanden later het korps in, in de hoop dat zijn opvattingen nu wel zouden worden begrepen.⁴³ Die actie was gedoemd te mislukken.

Tot dan toe had Peijster in zijn loopgravenoorlog met zittende commissarissen slechts Pyrrusoverwinningen behaald. De hoofdinspecteurs haalden hem over om het over een andere boeg te gooien. Op hun initiatief en onder hun begeleiding ging Peijster voortaan elke veertien dagen naar een bureau of afdeling om met het personeel in gesprek te gaan. Daar werd hij geconfronteerd met agenten en brigadiers die vrijmoedig hun gal spuwden. Jaap de Haan, die in 1976 Van der Vin opvolgde als secretaris van Peijster, herinnert zich deze bezoeken nog scherp:

‘We gingen naar een bureau. Daar kwam de hele ellende over hem heen (...). Peijster kwam binnen en zei: “Hier ben ik. Hoe gaat het hier?” “Oh, klote dit, klote dat.” Hij kreeg alles te horen. Die agenten lieten niets liggen. Een hectische toestand. Dat was lastig voor hem. Dat vond hij ook niet echt leuk. Maar hij deed het wel.’⁴⁴

Wat in de moeizaam geïntroduceerde medezeggenschap niet naar voren was gekomen, kwam bij zulke bijeenkomsten wel op tafel. Door de commissarissen werd het initiatief echter niet gewaardeerd: zij spraken van ‘ondermijnd gedrag’ van ‘een stelletje branieschoppers’. Toch was het een begin van een andere stijl van leidinggeven. De interne voorlichting werd ter hand genomen en eind 1976 verving Peijster het

43 Zie ook p. 95-105.

44 Interview De Haan.

wekelijks overleg met de commissarissen door een diensthoofdenoverleg: de commissarissen ontmoette hij toen nog slechts eenmaal per maand.

Directe impact op de eerste frictie in de omgang van de politie met het publiek, het gebrek aan legitimiteit, had de herziening van de externe presentatie die nu op gang kwam. Peijster liet onder de Haagse bevolking een enquête houden naar het imago van de politie. Duidelijk werd dat de Hagenaars vooral een beter bereikbare politie wensten. Daarop zette hij een projectgroep aan het werk en deze kwam met het voorstel om aan die behoefte tegemoet te komen door het aantal districten uit te breiden van vier tot vijf en het aantal secties van twaalf tot twintig. Het korps zou fors worden gedecentraliseerd. Naast rayonagenten zouden ook wijkagenten hun intrede doen. Andere nieuwe initiatieven om de legitimiteit te verbeteren waren een klachtenregeling waarbij de klagende burgers niet alleen de uitslag vernamen, maar ook het oordeel van de hoofdcommissaris. Ten slotte kreeg ieder personeelslid een naamplaatje op het uniform.⁴⁵

Door de vrijere omgangsvormen en het optreden van allerlei actiegroepen kwamen in de jaren zeventig nieuwe problemen onder de publieke aandacht die om aangepast politieoptreden vroegen. Er kwamen wetswinkels, opvangthuizen voor mishandelde vrouwen, en alternatieve jeugdhulpverlening. Peijster hamerde op de noodzaak van aanpassing, maar vooralsnog leidde dat slechts tot een reeks commissies en projectgroepen die beleidsplannen formuleerden, bij voorkeur voor de middellange termijn. Om dat beleid te onderbouwen liet Peijster, als eerste politiechef, sociologen onderzoek doen in zijn korps en was hij ook een van de initiatiefnemers van de Stuurgroep Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek Politie die zulke onderzoeken wetenschappelijk ging begeleiden.

Ondertussen bleef de belangrijkste vernieuwing de rayonagent die, om het vertrouwen te kunnen winnen van de buurtbewoners, vanaf 1975 werd verlost van zijn repressieve taak en zich helemaal kon concentreren op hulpverlening, het bevorderen van een gunstig leefklimaat en informatievergaring. Peijster zag deze agenten als de politie van de toekomst. Hij meende dat de sociale taak voor de politie steeds belangrijker zou worden. In die overtuiging werd hij gesterkt door de

45 *Weekblad*, 1979, p. 110-115.

rijksoverheid die aan bevordering van het welzijn steeds meer belang ging hechten. In 1978 telde het korps al 28 rayonagenten. Feitelijk fungeerden deze als vooruitgeschoven posten van een vooralsnog ongewijzigde surveillancedienst.⁴⁶

Met steun van de korpschef konden de hoofdinspecteurs nu ook initiatieven ontplooien om het korps aansluiting te laten vinden bij de nieuwe tijd. Op basis van een wetenschappelijk onderzoek werd de opleiding herzien. Maatschappelijke vorming werd voortaan een vast, regelmatig terugkerend bestanddeel. In de al eerder gestarte gespreksweken stond voortaan 'maatschappelijke oriëntatie' centraal. Op de agenda kwamen thema's als drugsverslaving en homoseksualiteit. Het nieuwe hoofd opleidingen overtuigde de korpschef ervan om ook zelf regelmatig aan de discussie deel te nemen. Tegelijk bleef Peijster zelf zijn ideeën van vrijheid, tolerantie en individuele verantwoordelijkheid ook buiten het korps uitdragen. Op zijn initiatief ondertekenden in 1976 vertegenwoordigers van politieorganisaties uit zes landen een handvest waarin werd gesteld dat eigen personeel de mensenrechten dient te respecteren en het recht heeft zo nodig daartoe bevelen van het bevoegd gezag te trotseren.⁴⁷ Zo ruim en scherp had hij niet eerder de eigen verantwoordelijkheid van de politie geformuleerd. Rond dezelfde tijd vond een incident plaats dat hem dwong om ook de grens van dit recht vast te stellen. De Rotterdamse hoofdinspecteur Bouwe Kalma had in een open brief steun betuigd aan de vrouwen die de door de politie gesloten Bloemenhovekliniek waren binnengedrongen en hadden bezet. Hij had die brief niet alleen met vermelding van zijn functie ondertekend maar daarin de minister van Justitie, die de sluiting had bevolen, ook in zeer scherpe termen gekritiseerd. Deze twee aspecten maakten Kalma's optreden voor Peijster onverteerbaar en hij betuigde dan ook in een artikel zijn instemming met de berisping die Kalma van zijn burgemeester kreeg. Tegelijkertijd liet hij wel in het eigen korpsblad een discussie tussen Kalma en een Leidse hoogleraar strafrecht opnemen.⁴⁸

Ondertussen hadden buiten Peijsters gezichtsveld jonge politie-officieren met waardering kennisgenomen van zijn opvattingen en zich deze ook eigen gemaakt. Het betrof onder andere de hoofdinspecteurs

46 Bibliografie nrs. 37, 44, 45.

47 Bibliografie nr. 36.

48 Bibliografie nr. 40; zie ook p. 107-114 *Weekblad*, 1976, p. 544-548.

die in 1975 op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek uitvoerden naar de noodzakelijke sterkte van de politie. Uit wantrouwen tegen de drie grote korpsen met hun onstilbaar beschouwde behoefte aan extra personeel was de uitvoering van dit onderzoek in handen gesteld van de zogeheten kleine hoofdcommissariaten. Peijster was er dus buiten gehouden.⁴⁹ Toch oefenden zijn opvattingen doorslaggevende invloed op de onderzoekers uit. Kort na de start besloten deze namelijk eigenmachtig het onderzoek een andere wending te geven, ervan overtuigd dat de politie niet met een gebrek aan sterkte kampte, maar met een verouderde organisatie. Evenals Peijster vonden zij dat de politie zich binnen het bestuurlijke en justitiële beleidskader een maatschappelijk doel moest stellen, en wel niet alleen 'bescherming van de maatschappelijke verworvenheden', maar ook het scheppen van condities voor 'maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie'.⁵⁰ Hoewel duidelijk is dat de formule schatplichtig is aan Couwenberg en Peijster, wordt dat in de tekst niet erkend. In een noot stelt een van de auteurs slechts dat 'tal van elementen die in het kader van dit model aan de orde komen, in de concrete situatie waarschijnlijk het meest benaderd [worden] door de ontwikkelingen in het gemeentelijk politiekorps van 's Gravenhage'.⁵¹ Maar in de tekst zelf blijft van die impliciete waardering weinig over, wanneer dezelfde auteur schrijft dat 'het door Peijster ontwikkelde denken – door hem naar onze mening op enigszins aanvechtbare wijze in de praktijk geconcretiseerd – jammer genoeg binnen de Nederlandse politie betrekkelijk geïsoleerd [staat]'.⁵² Peijster zelf signaleerde in zijn laatste publicaties wel expliciet de verwantschap en schreef met veel waardering over *Politie in Verandering*.⁵³

Peijster had tegen het einde van zijn hoofdcommissariaat veel om met trots op terug te zien; in september 1980 had hij koningin Beatrix kunnen ontvangen in het nieuwe – dit – hoofdbureau, maar toch lijkt scepsis over zijn eigen prestaties hem toen te hebben beheerst. Misschien was het vermoeidheid, misschien ook de aankondiging van de ziekte die hem zou vellen. Toen hij in de laatste maanden vanwege een

49 Meershoek, *Gemeentepolitie*, p. 439-444.

50 K. Heijink e.a., *Politie in Verandering*, p. 53.

51 K. Heijink e.a., *Politie in Verandering. Bijlagen*, p. 289.

52 K. Heijink e.a., *Politie in Verandering. Bijlagen*, p. 193.

53 Bibliografie nrs. 44, 54. Zie ook p. 123-132.

formaliteit met Visser in conflict was geraakt en haar zijn kamer had uitgejaagd, iets wat hij haar nooit eerder had aangedaan, liet hij haar de volgende dag terugkeren, bood haar grootmoedig zijn excuses aan en zei: ‘Ik geloof dat ik niet meer tegen kritiek kan.’⁵⁴ En in het afscheid-interview met het korpsblad erkende hij dat de afstand tot het personeel groot was gebleven, ondanks zijn pogingen die te overbruggen. Na zijn afscheid ging hij op vakantie en toen werd al snel darmkanker geconstateerd. Toen hij op zijn ziekbed Visser zag optreden in een discussie op televisie, belde hij haar na afloop om haar te complimenteren. Het was een emotioneel gesprek dat hij afsloot met haar te bedanken, ‘namens de politie’, een formule die in alle houderigheid toont hoe hij zich met de politie identificeerde.⁵⁵

1.5 Hoe treffend was Peijsters antwoord?

Begin jaren zeventig waren de Nederlandse politiekorpsen naar binnen gekeerde organisaties met een instrumentele taakopvatting. Zij waren veelvuldig met protesterende jongeren in conflict geraakt, hielden verbeten vast aan hun wetshandhavende rol en raakten zo steeds meer van de samenleving vervreemd. Hun vermogen geloofwaardig burgers te corrigeren was aangetast, de geboden politiezorg sloot niet meer aan bij de behoefte van de samenleving en de korpsleden misten aansluiting bij de snel veranderende normen van het publiek. De politie verloor aan effectiviteit; haar organisatie was verlamd. Peijster begreep dat verandering nodig was en beschikte als een van de weinige korpschefs over een constructieve, aansprekende visie op de toekomst.

Peijster was een pionier. Vanaf zijn aantreden trachtte hij met buitengewone gedrevenheid het Haagse korps naar zijn idee van een rechtsstatelijke, op een vrije samenleving georiënteerde politie te modelleren. Daarbij stuitte hij op forse weerstand. Zeker de eerste jaren bleven zijn ingrepen beperkt tot geïsoleerde nieuwigheden. Een nieuwe generatie politieofficieren maakte hem in 1975 duidelijk dat het professionele systeem van commanderen niet meer werkte. Hoe zwaar het hem ook viel, Peijster probeerde zich wel een andere stijl

⁵⁴ Interview Visser.

⁵⁵ Interview Visser.

van leidinggeven aan te meten. Hij ging het uitvoerend personeel van zijn ideeën overtuigen, liet de veiligheidsbehoefte van de Haagse bevolking peilen en decentraliseerde de organisatie van het korps. Hij kwam met veel initiatieven om het politietoedelen aan de veel vrijere samenleving aan te passen, maar van zijn uitgesproken ideeën beklifden er relatief weinig. De opvallendste vernieuwing was het stelsel van rayonagenten. Bij zijn poging het korps aansluiting te laten vinden bij de nieuwe normen in de samenleving beschikte Peijster over een machtig wapen: de opname van vrouwen in het korps. Dat hanteerde hij met verve.

Met het verlaten van het professionele model moest Peijster ook voor zichzelf een nieuwe rol ontdekken. De rol van alwetende korpschef die zoals een dirigent op grond van zijn vakkennis het optreden van individuele korpsleden corrigeert, was verouderd en zelfs disfunctioneel geworden. Op de vraag wat van een goede korpschef wordt gevegd, zei Peijster zelf eind jaren zeventig in een interview met Alice Oppenheim:

‘Om te beginnen kun je je vak nog zo goed beheersen, als je – en dat zie je met name bij geweldig langdurige en verregaande specialisatie – het overzicht verliest, dan loopt het fout. Bij leidinggevend is dat het meest schadelijk, want dan ben je alleen met jouw doel bezig, terwijl er veel wijdere belangen spelen. Het gaat er niet om of de dief gepakt wordt, het gaat erom een behoorlijk leefbare situatie in de samenleving te creëren.’⁵⁶

Een korpschef moet niet alleen een doel willen bereiken, maar vooral ook in staat zijn om de inspanningen van zijn korps in een breder kader te plaatsen en zijn personeel eenzelfde verruimde blik bij te brengen. Peijster beseftte dat korpsleden meer verantwoordelijkheid moesten gaan dragen, dat hij als korpschef bij die omschakeling het voortouw moest nemen, maar de rol van alwetende dirigent kon hij niet loslaten.

Twee gedachten hebben de transformatie van de Nederlandse politie in de laatste drie decennia van de vorige eeuw voortgestuwd: het idee van een maatschappelijke doelstelling en dat van de wijkteams. Het idee van de wijkteams is afkomstig uit de Verenigde Staten en

56 A. Oppenheim, ‘U hoort mij niet zeggen dat de samenleving ontregeld is’, in: *Elsevier magazine*, 6 december 1980, p. 136.

heeft Nederland via het Studiecentrum van Stuitje en Tjepkema bereikt. Het idee dat de politie iets in de samenleving moet bereiken, heeft Peijster daarentegen geïntroduceerd. Bij het Democratisch Centrum Nederland had hij ontdekt dat democratie een onvoltooid project is, en daaruit de conclusie getrokken dat de politie bij het invullen van de discretionaire ruimte zelf binnen de door het bevoegd gezag gestelde kaders normen dient aan te leggen, namelijk ondersteuning van democratische participatie en individuele ontplooiing. De auteurs van het rapport *Politie in Verandering* brachten beide ideeën samen. Zij begrepen beter dan Peijster dat maatschappelijke oriëntatie en aanpassing van de interne organisatie op elkaar moeten aansluiten, beschik- ten over een operationeel concept en zouden er daardoor beter in slagen de politie te veranderen.

Peijster maakte in de jaren zeventig als een van de zeer weinige politiechefs in Nederland een begin met de herijking van de maatschappelijke politierol. Hij was de pionier van de moderne Nederlandse politie. Terugkijkend valt ook op hoezeer hij een kind van zijn tijd was, gevormd in de jaren vijftig en zestig toen krampachtig werd geprobeerd om het professionele model nieuw leven in te blazen. Vandaar zijn hardnekkig pogen om de nieuwe ideeën top-down in te voeren. Vandaar zijn volledige identificatie met de politie zoals bleek uit zijn afscheidswaarderen voor Visser. Duidelijk blijkt dat een korpschef bij zijn optreden onvermijdelijk ook zijn eigen persoon inbrengt: hij of zij moet de waardigheid van het ambt in stand houden, is daardoor gebonden aan codes en rituelen, maar moet dat zoveel mogelijk op een eigentijdse wijze doen, niet dogmatisch vasthoudend aan oude vormen, maar aangepast aan de nieuwe verhoudingen en met oog voor de bredere belangen.

1.6 Wat nu?

Kennis van de geschiedenis is een verrijking voor mensen, organisaties en samenlevingen. Deze is waardevol, ook als zij niet direct een boodschap voor het heden heeft. Maar mijn keuze om vanmiddag juist Peijster te belichten was – dat zult u begrijpen – ingegeven door mijn overtuiging dat zijn ervaringen nu voor de politie betekenisvol zijn. Dat mag verbazing wekken. Zijn optimistische toekomstbeeld, zijn

overtuiging dat de politie kan en hoort bij te dragen aan verdere democratisering van de samenleving, aan individuele ontplooiing en sociale rechtvaardigheid, klinken nu wereldvreemd. Met zijn aandacht voor de emancipatie, rechtsbescherming van verdachten en bestrijding van vreemdelingenhaat zou hij nu door velen zelfs in de zogeheten 'linkse kerk' worden geplaatst. De gemêleerd samengestelde, sociaal vaardige, responsieve politie, die wij mede dankzij zijn inspanningen hebben gekregen, wordt nu soms zelfs als een probleem gezien, een sta-in-de-weg voor een doortastende aanpak van het kwaad. Hoewel de onveiligheid al jaren vermindert, blijft een ongedurig publiek zijn ongenoegen over de politie luidkeels ventileren. Uit vrees in eindeloos gepalaver verstrikt te raken en zo hun imago van doortastendheid te verliezen, negeren politici wijze raad van staatsorganen en wetenschappers. Politiechefs worden klein gehouden en hebben in de media nauwelijks ruimte om een genuanceerde boodschap uit te dragen. Hebben wij nog wel een boodschap aan de opvattingen van Peijster?

Voor de politie is het zaak, zeg ik in navolging van Peijster, om de bronnen van die onvrede te begrijpen, om te doorgronden wat de huidige samenleving van haar vergt. De bekende publicist Bas Heijne stelt dat een doorgesloten relativisme van de elite bij een deel van de bevolking een revolutie van het sentiment heeft teweeggebracht. Ontevreden burgers voelen zich tekortgedaan, verlangen naar onderdompeling in de traditionele gemeenschap en beschouwen nuchtere feiten als elitair bedrog. Zijn analyse sluit aan bij de ervaringen van veel bestuurders en wetenschappers. De eersten reageren met het negeren van de vele raadgevingen en bedenkingen die een consensusdemocratie als de onze produceert. De laatsten hopen een uitweg uit de impasse te vinden met het aanroepen van de beginselen van de rechtsstaat.⁵⁷

Iets dieper graaft mijns inziens de analyse van de Rotterdamse rechtsfilosoof Gijs van Oenen. Hij onderkent dat al ruim veertig jaar de publieke steun voor moderne waarden als democratie, tolerantie en inspraak toeneemt, maar stelt dat in de doorvoering vanaf de jaren negentig een probleem is opgedoken dat hij veelzeggend interpassiviteit noemt. Nu wij als burgers steeds beter opgeleid, sociaal vaardiger en beter geïnformeerd zijn geworden, onze instituties steeds responsiever

57 B. Heijne, 'Het populisme keert zich tegen de Verlichting, niet geheel onterecht', in: *NRC-Handelsblad*, 31 december 2011, p. 1-3.

en ons sociale leven steeds interactiever, is het beroep dat op ons gedaan wordt ons ineens te veel geworden. Wij onderschrijven nog wel het ideaal van de materiële democratie, maar kunnen er zelf niet meer aan voldoen.⁵⁸ Van Oenen stelt dat het ideaal van Peijster en Couwenberg is uitgewerkt en zelfs contraproductief is geworden.

Ik denk dat hij gelijk heeft. Meer democratie leidt niet meer tot betere politiezorg. Toch hoeven daarmee niet al Peijsters opvattingen als gedateerd terzijde te worden geschoven. Naar mijn idee bieden zijn visie op en zijn ervaringen met het ambt van politiechef zelfs een aanknopingspunt voor een gepaste reactie op de beschreven situatie. Met de bij zijn aantreden in Den Haag uitgedragen overtuiging dat de politie ‘de maatschappelijke krachten armslag moet verschaffen hun werk te doen’ vertolkte Peijster een idee dat de Franse liberale politicus en publicist Benjamin Constant aan het begin van de negentiende eeuw voor het eerst naar voren bracht. Hij onderscheidde in de maatschappij verschillende domeinen waarin burgers verschillende soorten vrijheden genieten en die in een ingewikkeld samenstel elkaar in stand houden. Zo berust de garantie dat burgers kunnen genieten van hun moderne vrijheid om ongestoord een eigen bestaan te leiden, op de uitoefening van hun politieke vrijheden, van hun burgerschap. Maar hoe belangrijk die politieke vrijheden ook zijn, zij mogen volgens Constant geen doel vormen maar slechts een middel zijn, namelijk het middel om het genieten van die moderne vrijheden mogelijk te maken.⁵⁹

In een heel andere context deed Peijster naar mijn indruk dezelfde ontdekking, namelijk dat de politie in verschillende domeinen opereert, dat zij met zowel bevolking als bevoegd gezag rekening moet houden en dat zij de richtlijnen van de laatste moet volgen, in het besef dat deze uiteindelijk geen doel zijn maar een middel om dienstbaar te zijn aan de bevolking, om in de woorden van Peijster ‘een behoorlijk leefbare situatie in de samenleving te creëren’. De politie is een fundamenteel tweeslachtige organisatie. Nog meer ambigu is de positie van een korpschef die immers ook met zijn eigen personeel rekening moet houden. Hij of zij kan het geen van de bij zijn ambt betrokken partijen – burgerij, bevoegd gezag en politiepersoneel – ooit helemaal naar de zin kan maken. Al handelend moet hij of zij de politiezorg bij de tijd

58 Van Oenen, *Nu even niet!*

59 Constant, *Ecrits politiques*, p. 589 e.v.

brengen, zonder de relatie met een van deze partijen grondig te verstoren. Het gewichtige ambt van korpschef verdraagt geen instrumentele kijk op de politie.

1.7 Wat mag van het lectoraat worden verwacht?

Hopelijk bent u inmiddels nieuwsgierig geworden naar Kees Peijster, zijn ideeën en zijn optreden als korpschef. Hij is een van de politiemannen en -vrouwen die het verdient om herinnerd te worden, niet als een blindelings te kopiëren *best practice*, hoe opmerkelijk zijn prestaties overigens waren, maar als iemand wiens optreden volop stof biedt tot nadenken over het eigen vak.

Uit eigen ervaring weet ik dat geschiedenis bij een politie die zozeer door allerlei toestanden en noodsituaties in beslag wordt genomen, niet hoog staat aangeschreven. Als lectoraat zullen wij menigeen moeten overtuigen van onze reden van bestaan. In de afgelopen decennia is de geschiedschrijving weliswaar enorm verrijkt door de incorporatie van sociaalwetenschappelijke inzichten en door het gebruik van kwantitatieve onderzoeksmethoden, maar historici hebben een scherp besef van de uniciteit van situaties in het verleden en de handelingsvrijheid van de mens. Duidelijk is dat een situatie beperkingen oplegt aan het handelen van mensen, dat veel keuzes vaak ondoordacht worden gemaakt en worden beïnvloed door de situatie en dat in het maatschappelijk leven regelmatig terugkerende patronen zijn te ontdekken. Het menselijk handelen is daarmee in zekere mate voorspelbaar. Maar een historicus beseft dat uit een analyse van een situatie in een ver of nabij verleden geen dwingende conclusies voor het huidige handelen zijn te trekken. Wel zijn daaruit inzichten en ervaringen te putten die een doordachte reactie op een actueel vraagstuk mogelijk maken.

Samen met Dolf van Raaij, Jos Smeets, Aukje Kramps, Ronald van der Wal en Tommy van Es mag ik de komende jaren de belangstelling voor geschiedenis een vaste plaats gaan bezorgen in het politieonderwijs en de politiepraktijk. Een prachtige taak waarvan wij ons met plezier gaan kwijten. Dat plezier willen wij ook uitdragen, want geschiedenis is bovenal leuk en interessant, bevredigt je nieuwsgierigheid en biedt volop stof om na te denken. Wij verkeren bovendien in de gelukkige omstandigheid dat het grote geschiedenisproject van Jan

Wiarda en Cyrille Fijnaut is afgerond en dat er dus een omvattende beschrijving van het politieverleden van Nederland en zijn koloniën voorhanden is. Wij komen dus welbeslagen ten ijs. In ons onderzoek kunnen wij thematische verdieping nastreven en daarmee relatief gemakkelijk aansluiten bij de politiepraktijk. Wij zijn al onderzoeken gestart naar de uiteenlopende impact van de Duitse bezetting op de loopbaan van Nederlandse politiebeambten en naar de grootschalige ordehandhaving in de jaren tachtig.

Historisch onderzoek is, zo kan ik uit eigen ervaring verklaren, ook een nuttige bijdrage aan het Nederlandse wetenschappelijke onderzoek naar de politie. Veel van dat onderzoek is nodeloos abstract, gebaseerd op theorieën die in een geheel andere context zijn ontwikkeld. Vaak doet het gewichtig door de urgentie van de onderzochte problemen op te blazen en tracht het niet te overtuigen door de kracht van de geboden verklaringen, maar door de afsluitende aansporingen tot grotere politiestatistiek. Historisch onderzoek is tegen veel van deze kwalen een effectief medicijn. Nederland heeft een eigen politietraditie die verschilt van die van de Amerikaanse en van die van onze buurlanden. Wie de Nederlandse politie wil begrijpen, heeft er baat bij deze traditie te kennen.

Wie zich verdiept in die geschiedenis, kan bijvoorbeeld ontdekken dat reeds in de jaren dertig met Duitse en Amerikaanse collega's werd gesproken over bestrijding van georganiseerde misdaad, dat de Amsterdamse directeur van politie al aan het begin van de negentiende eeuw pleitte voor tolerantie tegenover moslims, dat Troelstra bij zijn fameuze revolutiepoging niet blufte, zoals veelal nog steeds wordt gedacht, maar de steun had van de grootste politiebond. Wie zich verdiept in het verleden, ontdekt dat de meeste politiebeambten tot ver in de twintigste eeuw, in de woorden van Fijnaut, in 'fiere armoede' trouw hun dienst deden, hoe Leo Cohen van zijn eigen spaargeld naar Amerika reisde om daar de verkeerspolitie te bestuderen en zo een van de eerste verkeersdeskundigen werd, hoe Harry Gielen vanuit Maastricht op de fiets naar het Amsterdamse bureau Warmoesstraat reed om daar een paar uurtjes les te krijgen van de beroemde commissaris Haarman en om zo de meeste kans op een aanstelling als adjunct-inspecteur te krijgen, hoe de jonge inspecteur Jan van den Oever de druk van zijn collega's weerstond en weigerde joden op te halen toen hij daartoe het bevel kreeg.

Dankwoord

Aan het slot van mijn rede gekomen wil ik graag de mensen bedanken zonder wier inspanningen ik mij niet aan deze mooie taak had kunnen zetten. En dan roep ik graag allereerst Jelle Kuiper in herinnering. Als hij niet zo grootmoedig had gereageerd op de publicatie van mijn voor hem, verknocht als hij was aan de Amsterdamse politie, toch zwaar verteerbare proefschrift over de zwartste bladzijde in de korpsgeschiedenis, was aan mijn geschiedbeoefening een vroegtijdig einde gekomen. Ik denk met vreugde terug aan het hartelijke contact met hem in de jaren daarna en had er veel voor over gehad als hij vanmiddag aanwezig had kunnen zijn. Ik ben vast niet de enige. Als hij hier in mijn plaats had gestaan, had u ongetwijfeld veel verstandigere dingen over het moeilijke ambt van hoofdcommissaris gehoord. Nu heeft u het met een historicus moeten doen en dat is altijd wat behelpen.

Maar er zijn meer mensen die voor mij het pad hebben geëffend, te veel om allemaal met naam te noemen. Ik doe toch een poging. Allereerst dank ik de directie van de Politieacademie, in het bijzonder Pieter Tops en Ad van Baal, voor het in mij gestelde vertrouwen en voor de hartelijke ontvangst die in het bijzonder Pieter samen met mijn collega-lectoren, de programma-managers en Erica de Heus mij hebben bereid. Thuis voel ik mij ook bij de andere leden van mijn lectoraat: mijn programmamanager Dolf van Raaij, Jos Smeets, Aukje Kramps, Ronald van der Wal en Tommy van Es. U gaat nog van ons horen.

Maar op een moment als dit denk ik ook terug aan al die mensen die mij in de afgelopen decennia hebben opgeleid, heel in het bijzonder aan dr. Jacques-Pierre van der Linden, prof. dr. Theo de Boer en dr. Herman de Liagre Böhl. Mijn eigenlijke intellectuele en politieke vorming deed ik echter niet aan de universiteit op maar in Polen met mijn toenmalige vrienden in de democratische oppositie waarvan ik in het bijzonder Anna Krajewska en Maciej Radziwill wil noemen. Elementaire waarden als vrijheid en tolerantie kregen voor mij toen hun volle betekenis en daar ontdekte ik welke bescheiden maar onmisbare bijdrage mensen zoals ik aan de instandhouding van die waarden kunnen leveren.

Ik ben in het bijzonder ook Hans Blom, mijn promotor, dankbaar voor zijn hulp om mij de stap in de wetenschap te laten zetten en voor zijn vriendschap. Dezelfde zorg en aandacht waarmee hij mij bij mijn

promotieonderzoek begeleidde, probeer ik sindsdien aan mijn studenten te geven. Tijdens het werken aan mijn proefschrift leerde ik Raul Hilberg kennen, politicoloog en grootmeester van de studie van de Shoah, enkele jaren geleden overleden. Zijn ongeëvenaarde drang om de waarheid onder ogen te zien, juist als die onwelkom is, en zijn bereidheid daarvoor een grote, persoonlijke prijs te betalen maakten op mij een onuitwisbare indruk.

Gerben Bruinsma bezorgde mij, nog voordat mijn proefschrift af was, een plek bij het IPIT van de Universiteit Twente. Ik dank hem voor zijn geduld en bovenal voor zijn voorbeeld als zorgvuldige wetenschapsbeoefenaar. In diverse verbanden heb ik vervolgens veel geleerd van politiewetenschappers als Kees van der Vijver, Cyrille Fijnaut, Piet van Reenen en Bob Hoogenboom. Ik probeer in hun voetstappen te treden. Onder leiding van Cyrille mocht ik deelnemen aan het grote geschiedenisproject dat een stevige basis vormt voor het nieuwe lectoraat. Van hem heb ik ook geleerd dat je in de politie soms tegen de stroom in moet durven gaan. Aan de Universiteit Twente heb ik nu al jaren een academisch thuis. Vooral de omgang met Marsha de Vries is een vreugde.

Dat ik de huidige politie in de praktijk leerde kennen dank ik aan Jan Wilzing, Henk van Zwam, Pieter Jaap Aalbersberg en Peter van Essen die mij in 1996 een positie bij het Kernteam Noord-Oost Nederland bezorgden. Sindsdien heb ik mijn hart aan de politie verpand. Van de collega's met wie ik toen samenwerkte, noem ik Hans Regterschot, met wie ik nu aan de Politieacademie weer kan samenwerken, Bart Lentfert, Renate Hartman, Ger Brons en Zoli Pap.

Ik sprak al over mijn contact met Jelle Kuiper. Bernard Welten en Han Kapsenberg namen het stokje van Jelle over. Ik heb voor het Amsterdamse korps enkele mooie opdrachten mogen uitvoeren en dank hen beiden voor hun steun en aanmoediging daarbij. Ik sta hier vandaag in Den Haag, met groot genoegen, maar met de Amsterdamse politie bewaar ik een warme band. Bijzondere dank ben ik ook Jan Wiarda verschuldigd. Hij maakte niet alleen het grote geschiedenisproject mogelijk, maar is ook al enkele jaren een leermeester uit de politiepraktijk en een intellectuele sparringpartner.

Al deze mensen waren mij publiekelijk tot steun. In mijn privéleven heb ik het ook getroffen, maar daar zal ik niet over uitweiden. Zonder Gijs van Oenen waren mijn publicaties niet half zo interessant.

Mijn ouders, broers, tante en schoonfamilie hebben mij en mijn werk altijd met belangstelling gevolgd. Mijn echtgenote en kinderen zijn mij een bron van levensvreugde.

Ik heb gezegd.

Bronnen

Officieel Weekblad voor de Gemeentepolitie van 's Gravenhage, jrg. 31-43, 1970-1982.

Literatuur

Aerts, R., *Het aanzien van de politiek. Geschiedenis van een functionele fictie*. Amsterdam: Bert Bakker, 2009.

Brodeur, J.-P., *The policing web*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Constant, B., *Ecrits politiques*. Parijs: Gallimard, 1997.

Couwenberg, S.W. (red.), *Problemen der democratie*. Den Haag: Oost-West, 1965.

Couwenberg, S.W., *In opdracht van de tijd. Terugblik op 40 jaar intellectueel en maatschappelijk engagement*. Kampen: Kok Agora, 1992.

Freeden, M., 'European liberalism. An essay in comparative political thought', in: *European Journal of Political Theory*, 2008, 7(1), p. 9-30.

Hart, A.C. 't, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*. Arnhem: Gouda Quint, 1994.

Heijne, B., 'Het populisme keert zich tegen de Verlichting – niet geheel onterecht', in: *NRC-Handelsblad*, 31 december 2010/1 januari 2011.

Herziening Politiewet. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1969.

Holmes, S., *Benjamin Constant and the making of modern liberalism*. New Haven/London: Yale University Press, 1984.

Inglehart, R., 'Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy', in: P. Norris (ed.), *Critical citizens. Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Kennedy, J., *Nieuw Babylon in aanbouw*. Amsterdam: Boom, 1996.

- Kennedy, J., *Crisis en vernieuwing. Verslag van de eerste ROB-lezing*. Den Haag: ROB, 2003.
- Koppers, G.P., *Vijftig jaar Inspectie voor het brandweerwezen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990 (2).
- Korthals, H.A., e.a. (red.), *Liberale gedachten. Een bundel opstellen aangeboden aan prof. mr. P.J. Oud ter gelegenheid van zijn 75ste verjaardag*. Rotterdam/Den Haag: Nijgh en Van Ditmar, z.j. (1961).
- Kuiper, J., e.a., *Rust'loos wakend*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004.
- Leedekerken, T. & J. Mulder, *Vrouwen en politietaken, een 'mobiele eenheid'?* (scriptie Gemeenschappelijke Opleiding Personeelswerk Den Haag). Den Haag, 1981.
- Loader, I. & R. Sparks, *Public criminology?* London/New York: Routledge, 2011.
- Mark, R., *In the office of constable*. Londen: Collins, 1978.
- Meershoek, G., *De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom, 2007.
- Muller, A., *Intern rapport betreffende de opvatting en het oordeel van de direkte, indirecte en niet-chefs omtrent het instituut en het functioneren van de rayonagent*. Leiden: Sociologisch Instituut RUL, 1979.
- N.N., *De politie in een veranderende samenleving*. Z.p., z.j.
- Oenen, G. van, *Nu even niet! Over de interpassieve samenleving*. Amsterdam: Van Genneep, 2011.
- Oud, P.J., N.E.H. van Esveld, J. Alers, J.P. van Mullem & H. van Riel, *Enige aspecten van het moderne liberalisme*. Leiden: Stenfert Kroese, 1958.
- Perrick, F., 'Gezagshandhaving in de huidige democratie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1971, p. 97-106.
- Reenen, P. van & P.C. Verton, 'Over de legitimiteit van het hedendaags politieoptreden', in: *Mens en Maatschappij*, 1974, nr. 1.
- Reitsma, O. & C. Labeur, *De gijzeling: honderd uren machteloze kracht*. Amsterdam: Bonaventura, 1974.
- Riemen-Scholtes, I.E.M., e.a., *Vrouw bij de Haagse politie*. Den Haag: Emancipatiecommissie Haagse politie, 1983.
- Schie, P. van & G. Voerman (red.), *Zestig jaar VVD*. Amsterdam: Boom, 2008.
- Schuyt, C. & E. Taverne, *1950: welvaart in zwart wit*. Den Haag: SDU, 2000.

- Stuitje, H., 'Ervaringen met rayonambtenaren', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1963, p. 385-392.
- Stuitje, H., 'Hoe staan wij thans? Is er onzekerheid?', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1965, p. 285-290.
- Stuitje, H., 'Accentverschuivingen in de politietaak', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1967, p. 129-132.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2002.
- Vuysje, H. & C. Wouters, *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*. Den Haag: SCP, 1999.
- Wolk, E. van der, e.a., *De bedreigde burger*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1977.
- Wuitte, R., *We wilden de wereld verbeteren. Illegale praktijken en andere avonturen van een aantal jonge Haagse socialisten in de 60-er jaren*. Den Haag: Adelante, 1998.
- Zeldenrust-Noordanus, M., e.a., *Onderzoek naar de wensen omtrent locatie, veiligheid en korpsterkte bij de bevolking van Den Haag*. Schiedam: Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek, 1976.

Deel II

Uit het werk van Kees Peijster

Hierna volgt een kleine selectie uit de publicaties van Kees Peijster. Hun exacte herkomst is te vinden in de bibliografie achterin. De teksten zijn marginaal geredigeerd. Met name de eerste tekst is ontdaan van veel verwijzingen naar artikelen in wetten en reglementen. Zo zijn ook wat noten gesneuveld. Vermoedelijk doordat hij gewend was te spreken bevatten zijn teksten een overvloed aan interpunctie. Ook deze is aangepast aan de huidige maatstaven.



Rellen in de Schilderswijk, vermoedelijk zomer 1971

2

De zedelijke taak van de politie

Proeve van een ethiecode voor de politie

Met deze beschouwing, oorspronkelijk begin 1967 verschenen als reeks van drie artikelen in het Tijdschrift voor de Politie, reageerde Peijster op de door Stuitje in 1965 gesignaleerde malaisestemming in de politie die in het volgende jaar nog verhevigd was door de felle openbare kritiek in de politiek en de media op het ernstige falen van de Amsterdamse politie tijdens de Bouwvakkersrellen. Peijster had in 1959 bij zijn aantreden als korpschef in Vlaardingen al gepleit voor een codificatie van goed politieoptreden en herhaalde dat voorstel nu als middel om het uitvoerend politiepersoneel houvast te geven, om te voorkomen dat het in reactie op alle kritiek zich van de samenleving af zou wenden.

Tot een codificatie van de ethiekregels, geldende voor de politiewerkzaamheden is het nog steeds niet gekomen. Toch wordt de behoefte aan een geschreven ethiecode steeds duidelijker gevoeld. In een tijd dat ook de burger zich bewust is van haar rechten, in het bijzonder van die op een goede politiezorg, is het naar mijn mening onvermijdelijk dat aan politiezijde tot een inventarisatie en een publiekelijk uitspreken van de bij de taakuitoefening geldende ethische normen wordt gekomen. Op politiescholen wordt tegenwoordig veel aandacht besteed aan wat genoemd wordt de vorming van de jonge politieambtenaar. De politie-ethiek is in het kader daarvan een belangrijk onderwerp. Voor dit onderwijs is een ethiecode stellig evenzeer van betekenis.

Ook al zijn er in de op de politie betrekking hebbende wetgeving slechts enkele beginselen van politie-ethiek verspreid vermeld of aangeduid dan wel door middel van een incidenteel voorschrift uitgewerkt, men mag niet stellen dat in politiekering veel verschil van mening bestaat over het complex van beginselen, dat geacht kan worden het substraat te zijn van de politie-ethiek. Dat dit zo is, dankt de politie aan hen, die zich in het verleden intensief hebben beziggehouden met de

verbetering van de kwaliteit van de politiewerkzaamheden of, in de terminologie van een halve eeuw geleden, met de ‘verheffing van de politiestand’. Het zijn onder andere de politievakorganisaties geweest die in deze baanbrekend werk hebben verricht.

Van de met het oog op de ontwikkeling van de politie-ethiek van belang zijnde publicisten uit vroeger dagen zou ik voorts willen noemen Jacques van Waning (1859-1937). Deze oud-burgemeester van Ouderkerk aan den IJssel was van 1886 tot 1925 redacteur van *De Politiegids*. In dat orgaan publiceerde deze idealist zijn talloze bijdragen, getuigende van een ongelooflijke liefde en begrip voor het politiewerk en van een enorm vertrouwen in de politieambtenaren. In 1936 verscheen een verzameling van de kern van die opstellen waarin Van Waning zich bezighield met de zedelijke eisen waaraan de politiemans moet voldoen. Hij gaf aan deze bundel de titel *De zedelijke taak der politie*.⁶⁰ Als een eresaluut aan deze schrijver is deze bijdrage hetzelfde opschrift gegeven. Het is verbluffend hoe actueel menig van Van Wanings opstellen in 1966 nog is en hoe vooruitstrevend zijn gedachten waren! Met een hernieuwde uitgave van dit boekje zou reeds in belangrijke mate tegemoetgekomen zijn aan het in de aanvang bedoelde desideratum. De lezing ervan zij vooral de jonge politieambtenaar aanbevolen.

De opvattingen van de politie van onze tijd met betrekking tot de ethiek van haar werk zijn naar mijn overtuiging in belangrijke mate gevormd door mannen als Van Waning. Ik geloof, dat het gepast is dit in een verhandeling over de politie-ethiek met dankbaarheid vast te stellen. Het constateren van de behoefte aan een codificatie van in het rechtsbewustzijn der politie levende ethische normen, zoals ik deed, is een geheel andere zaak dan het opstellen van een aantal regels door middel waarvan een beter politieapparaat moet ontstaan. Dit laatste doet zich in de naoorlogse ontwikkeling van het politiewezen in de Verenigde Staten voor. Door *professionalization* van het politieambt hoopt men daar de gebreken welke aan de politie kleven te kunnen wegnemen. Een belangrijk middel daartoe acht men het opstellen van een *code of ethics*.⁶¹

60 J. van Waning, *De zedelijke taak van de politie*. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1936.

61 Zie Law Enforcement Code of Ethics van de staat California, opgesteld door het Committee of the Peace Officers Research Association of California en uitgegeven door de California Peace Officers Association in 1956 (aangehaald in: G. Eastman, E. Eastman (ed.), *Municipal Police Administration*, Chicago: International City Management Association,

Het ziet ernaar uit dat men in de VS nog enigszins in de fase van de ‘verheffing van de politiestand’ verkeert. Ook al verbeelden wij ons in Nederland die fase gepasseerd te zijn, de behoefte aan een geschreven ethiekcode wordt, zoals hierboven werd gesteld, te onzent steeds duidelijker gevoeld. De goede en algemene naleving van de geldende normen en het toezicht daarop kan er bovendien ongetwijfeld door bevorderd worden. Door mij is een poging gedaan tot het samenvatten van de leidende beginselen in ethisch opzicht bij de vervulling van de politietaak. Deze proeve zij de lezers van dit tijdschrift aangeboden in de hoop dat velen hunner er aanleiding tot reacties en kritiek in zullen vinden en daarvan mededeling willen doen. Deze proeve wil niet meer dan een uitgangspunt zijn voor verdere studie. Het is duidelijk dat iets dergelijks slechts door de medewerking van velen waarde kan krijgen.

Een enkele opmerking is misschien nog tot goed begrip van nut. Men verwacht in deze ethiekcode niet aan te treffen een volledige taakomschrijving en evenmin een karakterologische kenschets van de politieambtenaar. Het is een opsomming van beginselen welke gelden bij de vervulling van de politietaak of nog ruimer: welke voor de politieambtenaar gelden. Het is geen codex van geoorloofde en niet-geoorloofde handelingen. Men verwachtte dus ook geen al te concrete regels: er wordt de politieambtenaren slechts een algemene richting voor hun handel en wandel aangegeven. Deze regels moeten in verschillende opzichten nog uitgewerkt worden en bovendien zal er altijd voor de toepassing in het concrete geval een zekere interpretatievrijheid blijven welke de individuele politieambtenaar noodzaakt tot het nemen van een beslissing tot het doen van een keuze in overeenstemming met zijn eigen geweten.⁶²

p. 461); zie voorts de *general rules of official conduct* in: D.L. Kooken, *Ethics in police service*. Springfield: Thomas, 1957.

62 Het aantal in de wet neergelegde regelen is klein. In de van rijksweg vastgestelde ambtenarenreglementen vinden wij enkele beginselen vermeld en daarnaast zijn daarin enkele voorschriften opgenomen, welke de beginselen zelve niet noemen, maar welke geacht kunnen worden deze te beschermen. Behalve in hetgeen ter zake van Rijksweg werd uitgevaardigd vindt de politieambtenaar een aantal in dit opzicht van belang zijnde regelen in de voor hem door het bevoegde gezag (minister van Justitie dan wel burgemeester) vastgestelde ambtsinstructie. De teksten van deze ambtsinstructie vertonen belangrijke onderlinge verschillen en het is gelet op hun aantal (even groot als het aantal zelfstandige politiekorpsen, derhalve: 123) ondoenlijk ze alle in de beschouwing te betrekken. Om praktische redenen heb ik daarom volstaan met een onderzoek naar de voorschriften van ethische aard (in de zin van de meer bedoelde ethiekcode), voorkomende in de instruc-

2.1 Loyaliteit

Hij is trouw aan Hare Majesteit de Koningin, aan het recht, aan het politieambt en aan zijn korps.

Trouw aan H.M. de Koningin, aan de Grondwet en aan de wetten van het Rijk zweert (of belooft) iedere politieambtenaar vóór hij zijn ambt aanvaardt. Het in artikel 3 van de Ambtenarenreglementen opgenomen eeds-(belofte)formulier geeft de formele bevestiging van de genoemde onderdelen van het loyaliteitsbeginsel. Dat de politieambtenaar trouw aan de wetten moet zijn, vloeit bovendien reeds voort uit het voorschrift van artikel 28 der Politiewet dat de politie opdraagt haar taak ‘in overeenstemming met de geldende rechtsregelen’ te verrichten. Het voorschrift van artikel 27 van de Instructie-Amsterdam (‘De ambtenaar onthoudt zich zorgvuldig van wederrechtelijke vrijheidsbeneming of onwettige aanhouding’), dat in de overige bestudeerde instructies niet voorkomt, lijkt op het eerste gezicht een overbodige toevoeging aan hetgeen in de aangehaalde artikelen is neergelegd. Wederrechtelijke vrijheidsbeneming en onwettige aanhouding kunnen immers niet beschouwd worden als een taakvervulling ‘in overeenstemming met de geldende rechtsregelen’. Enige waarde heeft intussen dit artikel in de Amsterdamse instructie als aandachtsvestiging op een specifiek terrein waar de politieambtenaar zich in het bijzonder bewust moet zijn van de noodzaak van zorgvuldige toepassing der geldende rechtsregelen.

Over de door mij onder het hoofd ‘loyaliteit’ genoemde trouw aan het politieambt en aan het korps werden geen bepalingen gevonden. In de literatuur trof ik een vermelding van de trouw aan het beroep bij Kooken.⁶³ De eerste zin van regel X van zijn *general rules* luidt: ‘They

tie voor het korps Rijkspolitie, vastgesteld door de minister van Justitie (hierna te noemen: instructie-Rijkspolitie) en in de door de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht voor hun respectieve politiekorpsen vastgestelde ambtsinstructies (hierna aan te duiden als instructie-Amsterdam, instructie-Rotterdam, instructie-Den Haag en instructie-Utrecht). Daarenboven heb ik in de beschouwingen betrokken de zogenaamde ‘Model-ambtsinstructie voor de Gemeentepolitie’, welke de minister van Binnenlandse Zaken bij circulaire van 10 februari 1947 aan de burgemeesters zond. Deze instructie zal hierna genoemd worden: modelinstructie. Aangenomen mag worden dat deze modelinstructie invloed heeft uitgeoefend op de tekst van de ambtsinstructie voor menig politiekorps. Naar de op ons onderwerp betrekking hebbende literatuur zal waar mogelijk worden verwezen.

63 Kooken, a.w., p. 20.

shall bear faithful allegiance to their government, and be loyal to their profession.'

2.2 Dienstbaarheid

Hij is zich ervan bewust dat de politietaak verricht wordt in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Hij vervult zijn taak in een geest van samenwerking met anderen in dienstbaarheid aan de samenleving. Hij is gehoorzaamheid aan zijn meerderen verschuldigd.

Bij een goede taakvervulling behoeft de politieambtenaar noodzakelijkerwijs een grote vrijheid van handelen. In talloze concrete gevallen moet hij met grote spoed beslissingen nemen, welke van hem een beoordeling vragen van de situatie en van de erop passende wettelijke voorschriften. Slechts dankzij het hem toekomende 'freies Ermessen' is het hem mogelijk zijn moeilijke opdracht te volvoeren. Steeds zal de politieambtenaar zich daarbij echter ervan bewust moeten zijn dat de politie haar taak verricht als orgaan van de rechtsorde en dat haar zelfstandige bevoegdheidsuitoefening bepaald wordt door het gezag, dat ingevolge ons rechtsstelsel boven haar is gesteld. De trouw van de politieambtenaar aan het recht (zie hierboven) brengt reeds mede dat hij bij zijn taakuitoefening het gezag van het recht erkent, maar daarnaast is zijn positie 'onzelfstandig' in die zin, dat hij zich heeft te richten naar de directieven van het bestuurlijke en het justitiële gezag dat boven de politie is gesteld.

Deze ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag bestaat van ouds en werd in 1957 bij de totstandkoming van de Politiewet in artikel 28 van die wet opgenomen in de taakomschrijving der politie. De taakvervulling van de politieambtenaar krijgt vooral betekenis doordat de belangen van de samenleving ermede gediend worden. De politieambtenaar zal daarom die dienstbaarheid aan de samenleving steeds als oogmerk dienen te behouden. Omdat ook anderen (met name personen en instellingen buiten de politie) ditzelfde oogmerk nastreven, zal de politieambtenaar zijn werk het beste kunnen doen in een geest van samenwerking met die anderen.

Slechts de instructie-Amsterdam bevat (in het eerste lid van artikel 13) een bepaling, welke het aspect van de dienstbaarheid aan de samenleving vermeldt: 'De ambtenaar houdt steeds voor ogen, dat de politie

in de eerste plaats haar taak verricht ten dienste van de gemeenschap. Mitsdien behandelt hij steeds het publiek naar behoren en helpt het dienstvaardig terecht.' Het bedoelde samenwerkingsaspect (dus met buiten de politie werkzame personen en instellingen) vond ik in geen der andere instructies vermeld. Het komt voor in regel VII van de *general rules* van Kooken: 'They shall cooperate fully with all other public officials to the end that the safety and general welfare of the public will be assured.'⁶⁴

In het kader van de dienstbaarheid verdient tenslotte vermelding de verplichting tot gehoorzaamheid aan de meerderen van de politieambtenaar. Deze gehoorzaamheid is ten dele opgenomen in het eedsformulier: de politieambtenaar verklaart namelijk dat hij de hem verstrekte opdrachten zal volbrengen. Daarnaast vinden wij in alle onderzochte ambtsinstructies bepalingen welke de verplichting tot gehoorzaamheid regelen (inclusief de verplichtingen ingeval van tegenstrijdige orders).

2.3 Waardigheid

Hij is zich bewust van de waardigheid welke de handhaving van het overheidsgezag vereist.

Een bepaling ingevolge welke de politieambtenaar zodanig moet handelen dat aan de waardigheid van zijn ambt geen afbreuk wordt gedaan, komt voor in de instructie-Rijkspolitie, in de instructie-Den Haag en in de instructie-Utrecht. De instructie-Amsterdam verbiedt de politieambtenaar alles te doen wat onder meer het aanzien van de politie schade of afbreuk kan doen. Noch in de modelinstructie noch in de instructie-Rotterdam werd een bepaling van deze aard gevonden. Het komt mij voor dat het aspect van de waardigheid, in positieve zin geformuleerd, in de ethiekcode thuis hoort.

64 Kooken, a.w., p. 20.

2.4 Eerlijkheid

Hij is eerlijk en zo openhartig als zijn taakvervulling gedooft.

Eerlijkheid schijnt nauwelijks een specifieke eis van beroepsmoraal der politie te zijn. Misschien dat om die reden noch de modelinstructie, noch de instructie-Rijkspolitie, noch de instructie-Utrecht dienaangaande enige bepaling bevatten. Rotterdam en Den Haag vermelden in hun instructie de eis van strikte eerlijkheid en waarheidslievendheid; Amsterdam volstaat met het voorschrift der strikte eerlijkheid. Juist omdat de burgerij slechts in een haar volkomen eerlijk tegemoet tredende politie vertrouwen kan schenken en omdat van de individuele politieambtenaar ook in zijn privéleven een voorbeeldige (dus eerlijke) houding wordt verwacht, lijkt het gewenst de eis van de eerlijkheid in een politie-ethiekcode te stellen. 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. Daarom zal de openhartigheid niet verder kunnen gaan dan de goede taakvervulling gedooft.

2.5 Zelfstandigheid

Hij mag op geen enkele wijze in de macht van of onder invloed van of ter beschikking van een bepaalde burger, van bepaalde burgers of van een groep van burgers staan. Absolute onomkoopbaarheid beschouwt hij als een eis voor zijn onafhankelijke taakvervulling.

De politieambtenaar dient volkomen zelfstandig te zijn in die zin dat hij onafhankelijk van de burgerij en dus ook absoluut onomkoopbaar is. Dat hij onomkoopbaar zal zijn, zweert (belooft) de politieambtenaar voor hij zijn ambt aanvaardt, terwijl in artikel 91 van het ambtenarenreglement voor de Gemeentepolitie en in artikel 90 van het ambtenarenreglement voor de Rijkspolitie een aantal verboden is neergelegd dat beoogt deze zelfstandigheid van de politiefunctionaris te verzekeren.

Daarenboven vermelden enkele instructies een bepaling, welke de onomkoopbaarheid van de politieambtenaar eist. In de instructie-Rotterdam en in de instructie-Den Haag wordt volstaan met de eis dat de politieambtenaar onomkoopbaar is. Met het stellen van deze eis wordt niets toegevoegd aan de verplichtingen van de politieambte-

naar ingevolge het ambtenarenreglement en hij lijkt daarom overbodig. In de instructie-Utrecht vinden wij hem dan ook niet vermeld. De instructie-Amsterdam vermeldt in artikel 15 de eis van onomkoopbaarheid, voegt daaraan toe het verbod tot het aannemen van geschenken, ongeveer zoals dat in het ambtenarenreglement is opgenomen, maar doet een en ander volgen door een regeling hoe te handelen indien geld of geschenken worden aangeboden. Door deze laatste toevoeging krijgt dit voorschrift van de instructie-Amsterdam materiële betekenis.

In de van kracht zijnde instructies komt niet voor de bepaling van artikel 12, lid 5 der modelinstructie, luidende: 'Hij wijst – in dienst zijnde – hem door het publiek aangeboden eet- en drinkwaren of rookartikelen op wellevende wijze van de hand.' Aan een dergelijk voorschrift is, dacht ik, ook geen behoefte, nu vaststaat, dat het aannemen van geschenken verboden is indien zulks de onafhankelijkheid van de ambtenaar in gevaar brengt. De modernere aandoende verlegging van de verantwoordelijkheid naar de ambtenaar is naar mijn idee te verkiezen boven het aangehaalde rigoureuze voorschrift van het 'op wellevende wijze van de hand slaan van rookartikelen.' De politieambtenaar doet er intussen verstandig aan bij deze beoordeling scherpe maatstaven aan te leggen!

Een algemeen voorschrift, regelende de zelfstandigheid ook buiten de corruptiesfeer, ontbreekt zowel in de rijks- als in de gemeentelijke reglementen en instructies. Bepalingen in de artikelen 76, lid 2, onder a, 77 en 78 van de ambtenarenreglementen kunnen een uitwerking genoemd worden van het algemene principe van de zelfstandige en onafhankelijke taakvervulling; zij bevatten het verbod tot het in uniform bezoeken van politieke vergaderingen, het verbod tot het dragen van insignes of onderscheidingstekenen en het verbod van de politieke gezindheid te doen blijken uit het uiterlijk aanzien van de woning van de politieambtenaar.

De zelfstandige en onafhankelijke taakvervulling van de politieambtenaar en ook zijn hierna onder 6 te noemen onpartijdigheid en objectiviteit vereisen van hem terughoudendheid op vele gebieden. Een daarvan is het terrein der politieke activiteiten. Het lidmaatschap van een politieke partij is bij mijn weten op zichzelf nooit onverenigbaar geweest met het politieambt (ik ga hierbij voorbij aan de voor alle ambtenaren verboden partijen). Het actief deelnemen aan de politieke strijd en het zich publiekelijk aansluiten bij de activiteiten van een bepaalde

politieke groepering kunnen ongetwijfeld bij de burgerij de schijn wekken van een geringere zelfstandigheid van en mogelijke partijdigheid bij de taakvervulling. Ik geloof dat dit risico in vroeger tijden groter was dan tegenwoordig. Er zijn thans politieambtenaren die lid van het bestuur van een politieke partij zijn. Naarmate het niveau van de politie hoger wordt, neemt het (vermeende) risico, dat zulke activiteiten voor de zelfstandigheid, de objectiviteit en de onpartijdigheid van de politie opleveren af. Het is opvallend, dat de instructie-Amsterdam (als enige) op een in dit opzicht vrij conservatief standpunt staat. Deze instructie verbiedt de politieambtenaar namelijk zich in het openbaar in te laten met de politieke strijd of in het openbaar blijk te geven van politieke gezindheid. De instructie-Den Haag gaat minder ver door te bepalen, dat het de ambtenaar verboden is deel te nemen aan betogingen of vergaderingen waardoor het aanzien van de politie in het algemeen wordt geschaad.

Naar mijn mening mogen ook de politieambtenaren in deze tijd aanspraak maken op een persoonlijke vrijheid (ook van meningsuiting), welke verder gaat dan in vroeger jaren en dus verder dan ingevolge de Amsterdamse instructie is toegestaan; maar ook in het huidige tijdsgewricht zal een wijze terughoudendheid moeten voorkomen dat bij de burger een verkeerde schijn wordt gewekt en dat deze daardoor onvoldoende vertrouwen in de politie stelt. Vertrouwen van de burgerij in haar politie is één van de noodzakelijke voorwaarden voor een goede uitoefening der politiezorg. Vertrouwen in de politie bevordert bovendien ook het respect van de burger voor de wet, hetgeen uiteraard de wetshandhaving vergemakkelijkt.

Ik kom nog even terug op één van de bepalingen welke ik een uitwerking noemde van het principe der zelfstandigheid en onafhankelijkheid: artikel 77 der ambtenarenreglementen; ingevolge dit artikel is het de politieambtenaar onder meer verboden in diensttijd insignes te dragen, tenzij deze van Regeringswege zijn toegekend of voorgeschreven, dan wel door de minister vergunning tot het dragen ervan is verleend. Deze bepaling gaat mij wel erg ver. In de praktijk van vandaag worden dan ook talloze insignes gedragen, bij mijn weten zonder toestemming van de minister. Ik zou ook niet weten waarom een politieambtenaar in diensttijd bijvoorbeeld niet het insigne van zijn vakorganisatie zou mogen dragen. Een voorschrift dat nog in een enkele instructie voorkomt en dat waarschijnlijk ook ter bescherming van de

onafhankelijkheid is opgesteld, is het verbod van ‘te grote gemeenzaamheid met het publiek.’ Deze bepaling, voorkomende in menige vooroorlogse instructie, is naar mijn idee verouderd. Zij verdraagt zich slecht met de hedendaagse opvattingen omtrent de plaats van de politie in de samenleving.

2.6 Rechtvaardigheid

Hij is steeds rechtvaardig, onpartijdig, objectief en onbevooroordeeld. Zijn daden bevorderen de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid.

Rechtvaardigheid impliceert voor de politieman onpartijdigheid, objectiviteit, onbevooroordeeldheid en de bevordering van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Omtrent de onpartijdigheid en de objectiviteit werd onder 5 reeds een en ander opgemerkt. Van de genoemde begrippen troffen wij de onpartijdigheid in de meeste instructies aan (*niet* in die van Rotterdam en Den Haag). De instructie-Amsterdam is de enige, welke een bepaling aan de rechtvaardigheid wijdt: ‘Bij het verrichten van zijn taak betracht hij de uiterste rechtvaardigheid.’ Overigens worden de hiervoor onder rechtvaardigheid gevatte begrippen niet in de instructies vermeld. Van Waning plaatste als motto boven een opstel over de rechtvaardigheid: ‘Rechtvaardigheid is de standvastige en bestendige begeerte om elk zijn recht te geven.’⁶⁵ Uit dat opstel blijkt welke betekenis hij aan de rechtvaardigheid toekende voor de goede taakvervulling der politie. Hij schreef in dat artikel: ‘En de ambtenaren en beambten van politie, die deze ere naam van *rechtvaardig* te zijn, willen verdienen – den hoogsten titel, die voor hen is weggelegd en voor *allen* te verkrijgen is – zij zullen in de uitoefening van hun dienst in bijzondere bescherming nemen degenen, die hun belangeloze toewijding zoozeer behoeven.’

65 Van Waning, a.w., p. 80.

2.7 Humaniteit

Zijn reactie op en beoordeling van de daden en uitingen van anderen getuigen van welwillendheid, begrip, vergevensgezindheid, mededogen en tolerantie.

Van de door mij onder het hoofd humaniteit samengebrachte begrippen wordt slechts de welwillendheid bij de taakuitoefening genoemd, en wel in de instructie-Rijkspolitie, de instructie-Den Haag en in de instructie-Utrecht. In de Rotterdamse instructie wordt slechts bepaald dat de politieambtenaar welwillend antwoordt, terwijl de Amsterdamse het begrip niet noemt.

2.8 Moraliteit

Zijn morele opvattingen zijn van een hoge en stabiele standaard. Hij strekt zijn medeburgers in deze ten voorbeeld.

De eis van hoge en stabiele morele opvattingen heeft voor de politie van ouds gegolden. Van Waning schreef in dit verband: 'Juist omdat de politie er is om het kwaad te openbaren, moeten hare dienaren zedelijk hoog staan.'⁶⁶ In de ambtenarenreglementen komen enkele bepalingen voor, welke de aan de moraliteit der politieambtenaren te stellen eisen moeten waarborgen: deze betreffen voornamelijk de zedelijke kwaliteit van de personen met wie de ambtenaar samenwoont. Het is opvallend dat aangaande de zedelijkheid van de politieambtenaar zelve in het ambtenarenreglement geen andere concrete bepaling voorkomt dan die welke het hebben van onevenredige schulden verbiedt. Met uitzondering van de instructie-Rijkspolitie, die ter zake geen bepalingen bevat, stellen alle onderzochte instructies de eis van goed zedelijk gedrag. De Amsterdamse en de Rotterdamse instructie geven een voorschrift, dat negatief is gesteld ('niet van onzedelijk gedrag', resp. 'niet van zedeloos gedrag'). Sommige der instructies verbieden bovendien het aanstoot geven en het leiden van een met de aard van de politiedienst onverenigbaar persoonlijk of huiselijk leven.

⁶⁶ Van Waning, a.w., p. 72.

2.9 Ijver

Hij verricht zijn taak met ijver, met initiatief, met vindingrijkheid en met gevoel voor orde. Hij legt de grootst mogelijke nauwgezetheid aan de dag en hij streeft naar volledigheid bij de uitvoering van hem gegeven opdrachten. Zijn activiteit is bovendien bij voortduring gericht op zelfverbetering en eigen ontwikkeling, zowel geestelijk als fysiek. Hij heeft belangstelling voor, houdt zich op de hoogte van en neemt waar mogelijk deel aan de ontwikkeling in de samenleving, in het bijzonder in de plaatselijke gemeenschap.

Van alle door mij genoemde begrippen zijn ijver en nauwgezetheid opgenomen in het formulier van de ambtseed. Daarnaast vermeldt de instructie-Amsterdam als enige de doortastendheid: ‘Wanneer een poging wordt ondernomen om hem in de rechtmatige uitoefening zijner bediening te belemmeren, handelt de ambtenaar bedaad, doch niet-temin doortastend.’ De meeste instructies (niet die van de Rijkspolitie) bevatten voorts bepalingen, welke nauwgezetheid van de politieambtenaar eisen, vooral stiptheid ten aanzien van de diensttijden en de opvolging van bevelen. De noodzaak van het zich voortdurend bekwamen en het onderhouden van de kennis door de politieambtenaar tenslotte, wordt kennelijk algemeen gevoeld: alle instructies wijden er een bepaling aan. De instructie-Rotterdam verplicht de politieambtenaar in artikel 6 ‘op de hoogte te zijn van de aard der bevolking in het gebied, dat aan zijn surveillance is toevertrouwd’. Die van de Rijkspolitie heeft in artikel 16, lid 2 een voorschrift, dat de belangstelling voor en het deelnemen aan de ontwikkeling in de samenleving aardig onder woorden brengt: ‘Hij dient er bij voortduring naar te streven zijn bekendheid met het gebied, waarin hij in zijn functie werkzaam is, en met de bevolking in dat gebied en de onder haar levende stromingen en stemmingen, uit te breiden.’ Kennis van de ontwikkeling in de samenleving komt de politieambtenaar te stade bij zijn taakvervulling. Terecht stelt Banton dan ook: ‘A policeman derives much of his sense of judgement from his participation in the society he polices.’⁶⁷

67 M. Banton, *The policeman in the community*. London: Tavistock, 1964, p. 144.

2.10 Paraatheid

Hij is oplettend en steeds paraat voor optreden, indien nodig ook buiten dienst.

Het paraatheidsbeginsel achtte ik eveneens inherent aan de politiearbeid. Dit brengt mede oplettendheid bij de dienstvervulling en het klaar zijn voor actie als dat nodig is, ook buiten dienst. Om die paraatheid voor optreden ook buiten dienst te verzekeren is in de ambtenarenreglementen een negatief gestelde bepaling opgenomen van de volgende inhoud: 'De ambtenaar kan zich nimmer beroepen op de omstandigheid niet in dienst te zijn, in die gevallen waarin zijn optreden redelijkerwijze is vereist.' De instructie-Rotterdam stelt positiever: '... schroomt niet ook daarbuiten dienst te doen, indien daartoe redelijkerwijze aanleiding bestaat.' Bovendien bepaalt artikel 7 van diezelfde instructie: 'Indien hem geruchten over oproerige beweging of andere buitengewone omstandigheden waarbij meer dan gewone politiebemoeiing noodzakelijk is, ter ore komen, stelt de ambtenaar van politie zich in zijn vrije tijd zonder oproeping terstond ter beschikking, of ter plaatse waar spoedig politiehulp nodig is, of aan het bureau of posthuis waar hij is ingedeeld.' De instructie-Amsterdam en de instructie-Utrecht kennen een soortgelijke bepaling. Dat noch het korps Rijkspolitie noch de politie Den Haag een dergelijk voorschrift in hun ambtsinstructie hebben, is opmerkelijk.

2.11 Aanpassingsvermogen

Zijn optreden is aangepast aan de omstandigheden. Hij voldoet aan de eis van proportionaliteit. De politieambtenaar is besluitvaardig en zo nodig bereid en in staat tot overleg. Fysiek geweld gebruikt hij slechts bij uiterste noodzaak en dan nog slechts op een zodanige wijze, dat daardoor geen of zo min mogelijk letsel wordt toegebracht en – vooral bij vuurwapengebruik – indien geen onevenredige risico's worden gelopen.

De wijze van politieoptreden moet aangepast zijn aan de omstandigheden. Al naar de omstandigheden moeten daarbij bijvoorbeeld tact, beleid, bezadigdheid, kalmte, zelfbeheersing, redelijkheid of gematigdheid, dan wel kracht, beslistheid, zakelijkheid of doortastendheid op de voorgrond treden. Kleinzieligheid, kleingeestigheid en vitterij behoren

steeds te worden vermeden. Sommige instructies vermelden enige van de genoemde karakteristieken van het politieoptreden: instructie-Rijkspolitie, artikel 3, onder a (kalmte, beslistheid, kracht); instructie-Den Haag, artikel 3, lid 2 (kalmte); instructie Utrecht, artikel 2, lid 1 (flinkheid, beslistheid).

De intensiteit van het optreden moet goed geproportioneerd zijn met de gebeurtenis welke het optreden vraagt (proportionaliteit). Steeds moet aan de politieambtenaar de eis gesteld worden besluitvaardig te zijn en zo nodig tot overleg bereid en in staat. Deze eisen werden in de instructies niet aangetroffen. Met betrekking tot het gebruik van fysiek geweld zijn naar bekend kortelings in de zogeheten Bijstandsinstructie Gemeentepolitie en in de diverse ambtsinstructies gelijklopende bepalingen opgenomen. Deze voorschriften geven het raam aan waarbinnen de politieambtenaar zich van geweld bedient bij de uitvoering van zijn taak. Juist bij de vraag naar de geoorloofdheid van geweld, in het bijzonder van wapengebruik, spelen ethische overwegingen een duidelijke rol. Het is daarom raadzaam dit specifieke aspect van de taakvervulling in de ethiekcode op te nemen.

2.12 Moed

Hij is moedig indien hij bij zijn taakvervulling aan gevaren en risico's wordt blootgesteld.

Het politievak brengt mee, dat zijn beoefenaren nogal eens in omstandigheden komen te verkeren, welke gevaar voor hen opleveren! Zonder te stellen dat iedere politieambtenaar een held moet zijn, mag wel van hen geëist worden dat zij eventuele gevaren niet uit de weg gaan en in het bijzonder, dat zij als de belangen welke zij op dat moment dienen van voldoende gewicht zijn (bijvoorbeeld als leven of de gezondheid van burgers in gevaar zijn), zich moedig inzetten opdat de burgerij een optimale bescherming geniet. Dit aspect van de politietaak werd noch in de wettelijke voorschriften noch in de onderzochte instructies gevonden. Van Waning maakt er op de hem kenmerkende (eigentijdse) wijze melding van: 'Plicht is 't te zijn of te verschijnen, waar men behóórt te zijn, wat hem daardoor ook dreige of overkome! Plicht is 't geen overmacht te vreezen en evenmin het schot van de soms in wilde jacht achterhaalden! Plicht is 't onze gansche persoonlijkheid in te zetten,

als de omstandigheden dit vereischen, maar 't is een plicht die moed vordert, moed tot in hart en nieren.'⁶⁸

2.13 Hulpvaardigheid

Hij verleent de noodzakelijke hulp aan wie deze behoeven. Hij beschermt personen, dieren en bezittingen indien dit met zijn taak overeenkomt.

Het principe van de hulpvaardigheid heeft steeds gegolden bij de taakvervulling der politie. Dat de Politiewet (in artikel 28) het 'verlenen van hulp aan hen, die deze behoeven' opnam in de algemene taakomschrijving der politie, behoeft dan ook geen verbazing te wekken. De hulpverlening aan andere politieambtenaren wordt genoemd in artikel 29 van die wet. Alle onderzochte instructies besteden in een of meer bepalingen aandacht aan de hulpvaardigheid. In navolging van artikel 4 der modelinstructie vermelden de instructie-Rijkspolitie, de instructie-Den Haag en de instructie-Utrecht de 'hulp bij ongevallen bij mens en dier.' De modelinstructie noemde bovendien in artikel 7, lid 1, de 'hulp aan ieder, die voor een rechtmatig doel op zodanige hulp is aangewezen.' In de instructie-Amsterdam werd dit de plicht tot het onmiddellijk verlenen van 'de nodige rechtmatige hulp.' Bovendien noemt het reeds eerder aangehaalde artikel 13 dezer instructie het dienstvaardig terecht helpen van het publiek. De in artikel 29 van de Politiewet genoemde onderlinge hulpverlening wordt in artikel 35 van de instructie-Rotterdam herhaald evenals in artikel 11 van de instructie-Amsterdam.

De bescherming van personen, dieren en goederen vindt vermelding in de modelinstructie, de instructie-Rijkspolitie, de instructie-Rotterdam en de instructie-Utrecht. De plicht tot bescherming van arrestanten en andere onder de hoede van de politieambtenaar staande personen wordt genoemd in de modelinstructie, in de instructie-Rijkspolitie, in de instructie-Amsterdam, in de instructie-Den Haag en in de instructie-Utrecht.

Vermelding verdient nog dat de instructie-Rotterdam bovendien de bescherming van gebrekkigen, ouden van dagen en kinderen afzonderlijk noemt (wellicht in navolging van de modelinstructie).

68 Van Waning, a.w., p. 48.

2.14 Correctheid

Zijn uiterlijk, zijn optreden en de wijze waarop hij zich uitdrukt, zijn steeds correct. Hij neemt goede omgangsvormen in acht. Zijn handelingen voldoen aan hoge fatsoensnormen. In zijn taakvervulling zal hij nimmer onbehoorlijke middelen hanteren. Hij maakt nimmer misbruik van zijn bevoegdheden.

Ofschoon de diverse instructies uiteenlopende oplossingen hebben gevonden, wordt in alle de correctheid van uiterlijk, gedrag, optreden, uitdrukken en/of het bezigen van correcte fatsoens- en omgangsvormen opgenomen. Vaak wijden diverse artikelen in een instructie aandacht aan de in dit opzicht te stellen eisen. Met betrekking tot de door mij onder ditzelfde hoofd correctheid opgenomen verbod tot het hanteren van onbehoorlijke middelen en tot het misbruik van bevoegdheden, onthouden de instructies zich geheel van richtlijnen. De politieambtenaar is hier aangewezen op de algemene bepaling van artikel 29 Wetboek van Strafvordering, dat hem voorschrijft zich te onthouden ‘van alles wat de strekking heeft eene verklaring te verkrijgen, waarvan niet gezegd kan worden dat zij in vrijheid is afgelegd.’ De toepassing van deze voor het verhoor van de verdachte geldende bepaling stelt de rechercheur herhaaldelijk voor gewetensbeslissingen. Zij zal bij het verhoor van getuigen analogisch moeten worden toegepast. Aan de betekenis van het genoemde artikel voor de verhoorende politieambtenaar werden door prof. mr. J. Rummelink interessante beschouwingen gewijd tijdens een inleiding, gehouden op 21 januari en 4 februari 1966 te Groningen voor de Stichting Studiecentrum Rechtspleging. De kennisneming van deze inleiding is van belang voor al diegenen, die geïnteresseerd zijn in de ethiek van de politie (in het bijzonder die van de opsporingsambtenaar).⁶⁹

In de sfeer van het researchewerk doet zich de vraag of een bepaalde werkwijze ethisch verantwoord is herhaaldelijk voor. Het is vooral in deze sfeer dat de behoefte aan de formulering van concrete richtlijnen van zich doet spreken. De politievakliteratuur biedt ons tot dusverre geen overdaad aan materiaal, dat de man van de praktijk kan helpen bij het zoeken van de goede richting. Van belang is ten deze hetgeen

69 J. Rummelink, ‘Het verhoor in strafzaken’, in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1966, nr. 4, p. 307 e.v. W.P.J. Pompe, ‘Beroepsethiek van de politie’, in: *Algemeen Politieblad*, 1966, nr. 27, p. 631 e.v.

de oud-hoofdcommissaris van politie te Groningen, S.W. Moolenaar, in zijn leerboek vermeldt in de paragraaf *Onedele en toelaatbare middelen* en in het hoofdstuk *De politespion*.⁷⁰ 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 gebruik maakt van het grootste belang. Terecht wordt op de nieuwe Rechercheschool bij deze vragen uitvoerig stilgestaan. Het is te hopen dat de aandacht welke de directeur en de staf van die school aan dit onderwerp besteden ertoe zal leiden, dat enerzijds het inzicht in deze materie wordt verdiept en anderzijds bijgedragen wordt tot de concrete formulering van de gangbare en de gewenste opvattingen in deze.

2.15 Zwijgrecht

Hij is verplicht tot geheimhouding van in zijn ambt te zijner kennis gekomen zaken indien hem zulks is opgedragen en indien zulks uit de aard van de zaak voortvloeit, een en ander behoudens zijn mededelingen aan degenen aan wie hij volgens de wet of ambtshalve tot mededeling verplicht is. Hij is zich bewust van het feit dat hij een vertrouwenspositie bekleedt en door gepaste zwijgzaamheid bevordert hij het vertrouwen van de burgerij in de politie.

De geheimhoudingsplicht is de politieambtenaar bijgebracht in zijn ambtseed. Bovendien verplicht artikel 89 van het ambtenarenreglement voor de Gemeentepolitie (88 van dat voor de Rijkspolitie) met gelijksoortige bewoordingen als in de ambtseed tot geheimhouding. Niet duidelijk is waarom de reglementen ten aanzien van de geheimhouding deze doublure kennen, terwijl ten aanzien van andere plichten (gehoorzaamheid, nauwgezetheid, ijver) volstaan wordt met het opnemen van het eedsformulier. Overigens geven alle instructies, behalve die van Rotterdam, een gelijksoortige uitwerking van de plicht tot geheimhouding ten opzichte van de pers. Met betrekking tot de vertrouwenspositie van de politieambtenaar en de plicht tot het bevorderen van vertrouwen van de burgerij in de politie bevatten de instructies geen bepalingen.

70 S.W. Moolenaar, *Criminele tactiek*. Z.p. 1936, p. 110.

2.16 Solidariteit

Hij streeft naar eendrachtige samenwerking met andere politieambtenaren, zulks zonder na-ijver en bevordert hierdoor en zo mogelijk met andere middelen de goede geest in zijn korps en in de politie in het algemeen.

De plicht tot voortdurende eendrachtige politieële samenwerking is een wettelijke (artikel 29 Politiewet). Kennelijk heeft voor die bepaling model gestaan artikel 25 der modelinstructie. In de van kracht zijnde instructies werden geen samenwerkingsbepalingen aangetroffen, evenmin als trouwens enige bepaling welke de bevordering van de korpsgeest vermeldt. Het komt mij voor dat de *esprit de corps* zo wezenlijk is voor de goede taakvervulling van de politie dat het opnemen van een dergelijke bepaling in de ethiecode gewenst is.

Al met al heeft het onderzoek naar de kenbronnen van politie-ethiek ons een vrij chaotisch beeld opgeleverd. Enkele ethiekregels zijn in de wet opgenomen maar het is bepaald niet zo dat dit alle geldende voorschriften zijn, welke van fundamentele aard kunnen worden geacht. Zeer principiële zaken vonden hun regeling elders (of zij werden in het geheel niet geregeld).

In de ambtenarenreglementen zijn enkele belangrijke ethiekvoorschriften opgenomen. Ten dele zijn die regels ondergebracht in de eedsformulieren. Eén dier regels (die van geheimhouding) werd bovendien nog gelijklopend in een afzonderlijke bepaling in het reglement opgenomen. Aangezien de ambtenarenreglementen rechtspositieregelingen zijn, is het begrijpelijk dat de hierin opgenomen bepalingen voor het merendeel in negatieve zin zijn geformuleerd.

Een groot deel der ethiekvoorschriften is opgenomen in de ambtsinstructies (vastgesteld door de minister van Justitie, resp. door de burgemeester der betrokken gemeente). Door de plaatselijke vrijheid bij de vaststelling dezer instructies vertonen deze ook op het stuk van de ethiekvoorschriften een grote verscheidenheid. Slechts met betrekking tot het gebruik van geweld zijn de in deze instructies voorkomende bepalingen thans identiek. De instructies bevatten enerzijds voorschriften welke een herhaling zijn van door hoger gezag vastgestelde op de ambtenaar toepasselijke regels, anderzijds ontbreken in de instructies bepalingen welke eigenlijk niet gemist kunnen worden. De grote onderlinge verschillen kunnen vrijwel nimmer verklaard worden

door de specifieke behoefte in een bepaalde gemeente. Het is zonder meer duidelijk dat de toevallige persoonlijke opvattingen der plaatselijke concipiënten van doorslaggevende betekenis zijn geweest voor de totstandkoming van het complex van voorschriften van ethische aard in de ambtsinstructies.

Aangezien het verlangen om tot een codificatie van ethiekregels voor de politieambtenaar te geraken nimmer heeft voorgezeten, is het begrijpelijk dat het geheel der beschikbare kenbronnen van politie-ethiek een onoverzichtelijk en lacuneus beeld te zien geeft. Het komt mij voor dat er, ook afgezien van de bepalingen van de beroepsmoraal, alle aanleiding is enige systematiek te brengen in de ambtsinstructies der politie. De bestaande diversiteit is vrij zinloos, wordt in ieder geval nauwelijks door typisch plaatselijke omstandigheden vereist. Bovendien vraagt de materiële inhoud der bestaande instructies op meerdere punten om een herziening. Ik behoef voorts slechts te wijzen op de voordelen welke uniformiteit in deze biedt bij de opleiding van het politiepersoneel. Vooral de regionale politie scholen staan voor een onmogelijke taak hun leerlingen in de kennis der ambtsinstructies te onderrichten. (De regionale school te Wassenaar wordt bezocht door de aspiranten van 32 gemeentelijke korpsen, elk met hun eigen visie op de ambtsinstructie!)

Maar laat ik mij thans wederom bepalen tot de regels van ethische aard. Ik ben ervan overtuigd, dat een gedegen kennis van juist deze regels van groot belang is voor de goede taakuitoefening. Het lijkt mij daarom aangewezen dat tot de vaststelling van een politie-ethiekcode wordt overgegaan. De naleving, voor zover dat in zijn vermogen ligt, van dit complex van gedragsregels zou de politieambtenaar vóór zijn ambtsaanvaarding moeten zweren (beloven).

De code zou dan ook als een regeling met betrekking tot de beëdiging door de Kroon moeten worden vastgesteld op grond van de bevoegdheid, gegeven in de artikelen 6 eerste lid en 22 eerste lid der Politiewet. Een herziening van het eedsformulier van artikel 3 der Ambtenarenreglementen zou dan in de lijn liggen; daarbij zou dan tevens tegemoet gekomen kunnen worden aan een enkel hiervoor tegen de huidige redactie genoemd bezwaar.

Nog zij opgemerkt dat een landelijke formulering van de ethiekcode mede dienstbaar kan worden gemaakt aan de juiste beeldvorming over de politie bij de burgerij. Hier staat dan uiteraard tegenover dat inbreu-

ken op deze code door de burger kunnen worden geconstateerd en als fouten geregistreerd. Ik geloof intussen niet, dat dit laatste een bezwaar behoeft te worden geacht. Als de tekenen niet bedriegen, is de belangstelling voor politie-ethiek groeiende. Het is te hopen dat een verdere discussie over dit onderwerp te zijner tijd in de formulering van een nationale ethiecode zal uitmonden. In een verdere toekomst kan dan aan het opstellen van een internationale ethiecode gewerkt worden.⁷¹



Nieuwe omgangsvormen: arrestatie in de Torenstraat

71 F. Chrudimak, 'Internationaler Moralkodex für die Polizei', in: *Kriminalistik*, november 1966, p. 560.

3

Politie in de democratische maatschappij

Beschouwingen over de situatie in Nederland

Peijster baseerde onderstaande bijdrage op een tekst die hij op verzoek had geschreven voor de deelnemers aan een Duits-Nederlandse conferentie met de titel Versuche zur Erneuerung der Demokratie in april 1969. Uiteindelijk had hij deze zelf niet kunnen bijwonen. Nieuw aan zijn opvattingen is de aan publicaties van S.W. Couwenberg ontleende overtuiging dat de democratie in Nederland onvoltooid is en achtergebleven is bij de maatschappelijke ontwikkeling. Van de overheid, en dus ook van de politie, wordt een forse inspanning gevergd om bij de tijd te geraken. Met het oarmen van die overtuiging nam Peijster expliciet afscheid van een uitsluitend instrumentele opvatting van de politie zoals die in het professionele model centraal stond. Het leidde uiteindelijk ook tot een scheiding der geesten met Frans Perrick.

Door allerlei oorzaken zal het bereiken van de volkomen democratie als bestuursvorm wel een vrome wens blijven; dat is ook niet zo'n bezwaar omdat per slot van rekening de bestuursvorm slechts middel en geen doel in zichzelf is. Intussen zal juist in een tijd waarin door welvaart en bewustwording der mensen een groeiende behoefte aan invloed op de gang van zaken in de samenleving te verwachten en al waarneembaar is, ook aan de ontwikkeling van ons democratische bestuursstelsel aandacht besteed moeten worden. Van nog meer belang lijkt mij echter dat wij onze energie rechtstreeks richten op de ontwikkeling van wat Couwenberg noemt de 'democratie in materiële zin': het nemen van zodanige maatregelen dat de essentialia van de democratie, zoals persoonlijke, politieke, sociale en economische vrijheid, gelijkheid en sociale gerechtigheid op optimale wijze worden bevorderd. De wijze waarop de politie in de samenleving haar taak verricht als verdedigster van die essentiële rechten, is van betekenis voor het niveau van verwerking van de democratie als 'way of life'.

De staatsrechtelijke positie van de politie

De Politiewet vermeldt in artikel 28 een tweetal eisen waaraan de taakuitoefening van de politie moet voldoen. Zij moet ten eerste geschieden in overeenstemming met de geldende rechtsregels. De politie is orgaan van de rechtsorde; haar komt geen zelfstandige, onbepaalde bevoegdheid toe. Zij geschiedt ten tweede in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag. De politie is uitsluitend werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de in de wetgeving genoemde bestuurlijke en justitiële autoriteiten (burgemeester: voor ordehandhaving, officier van Justitie: voor justitiële politietaak, minister van Justitie: voor de uitvoering van bepaalde wetten zoals die betrekking hebbende op het vreemdelingen-toezicht). De bedoelde wettelijke eisen onderstrepen wat reeds uit haar ambtelijke structuur voortvloeit: de politie is in onze democratie instrument in handen van het gezag van de staat.

De democratische positie van de politie

In eerste instantie kan de vraag naar de democratische positie van de politie derhalve teruggebracht worden tot de vraag naar de positie in democratisch opzicht van de boven de politie gestelde autoriteiten. Als wij ons zetten aan de beantwoording van laatstbedoelde vraag ontstaat een tamelijk gevarieerd beeld. Voor de minister van Justitie geldt dat hij voor zijn daden verantwoording aan de Staten-Generaal is verschuldigd, ook dus voor zijn beslissingen inzake de politie. Het parlement kan dit beleid desgewenst beïnvloeden dan wel de minister dwingen tot heengaan. Voor door de officier van Justitie ten opzichte van de politie genomen beslissingen (in justitiële zaken) is de minister van Justitie op overeenkomstige wijze verantwoordelijk. De burgemeester, die een omvangrijk deel van het bestuurlijke gezag over de politie op zijn schouders weet, is wettelijk (nog) geen verantwoording voor zijn politiebeleid aan de gemeenteraad verschuldigd, al brengt de praktijk tot dusverre mede dat de burgemeesters veelvuldig (vrijwillig) inlichtingen omtrent hun politiebeleid aan de gemeenteraad verschaffen.

Niettemin is, zoals bekend, momenteel een wetsontwerp strekkende tot invoering van een dergelijke verantwoordingsplicht in het parlement in behandeling. De inspraak van de plaatselijke volksvertegen-

woordiging in zaken de handhaving der openbare orde betreffende verkeert in ons land nog slechts in de kinderschoenen. In een enkele gemeente kent men een zogeheten raadscommissie voor de openbare orde. Met adviescommissies uit de burgerij wordt nog slechts op experimentele basis gewerkt. Men doet er overigens verstandig aan de mogelijke invloed van dergelijke overlegfora op de wijze van uitoefening der politiezorg niet te overschatten. Vooral echter in het belang van een op goede wederkerige informatie berustend vertrouwen ware het te wensen, dat deze vormen van inspraak op grotere schaal zullen worden benut. Er is gepleit voor een verdere democratisering van het burgemeestersambt door deze autoriteiten niet langer te doen benoemen maar te verkiezen. Naar mijn mening wegen de voordelen van een dergelijke wijziging niet op tegen de nadelen en moet aan de benoemde burgemeester de voorkeur gegeven worden. Het staatsrechtelijke systeem biedt voldoende (andere) mogelijkheden voor de verzekering van de democratische rechten der burgers en voor het bereiken van een in democratisch opzicht optimale situatie.

Bijdrage van de politie tot de democratie

In feite zijn er wel mogelijkheden voor het uitvoerende politieapparaat om invloed uit te oefenen op de democratische ontwikkeling, dat wil zeggen op de optimale verwerkelijking van de essentialia der democratie (zowel via de adviezen en inlichtingen inzake politieke aangelegenheden aan het bestuurlijke gezag en aan de burgerij, als bij de feitelijke taakuitoefening welke zich nu eenmaal voor een belangrijk deel binnen het kader van een 'freies Ermessen' afspeelt). Het is duidelijk dat de democratische instelling van de politie en van de individuele politieambtenaren bij het uitoefenen van deze invloed van veel belang is. Bij de opleiding der politieambtenaren zal veel tijd besteed moeten worden aan hun democratische opvoeding. Het hebben of ontwikkelen van een eigen politieke overtuiging is daarbij naar mijn oordeel een noodzakelijkheid. Ik zie geen bezwaar in het stimuleren van het politieke inzicht der politieambtenaren. In het verleden was men daar bijzonder afkerig van. De schijn van neutraliteit welke in het verleden de politieambtenaar een aureool van objectiviteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid moest geven, is naar mijn gevoelens uit de tijd.

Objectiviteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn ook heden ten dage absolute eisen voor de politiemans, maar deze eigenschappen worden slechts schijnbaar bevorderd door de ambtenaar uit te sluiten van deelneming aan het politieke leven.

Die deelneming is met het oog op de eerdergenoemde opvoeding in democratische zin naar mijn mening zelfs noodzakelijk en mag alleen al op algemeen menselijke gronden voor de politieambtenaar niet onmogelijk gemaakt worden. Hiermede is uiteraard niet gezegd dat de politieambtenaar er nu ook verstandig aan doet een op de voorgrond tredende functie in de politiek te vervullen; evenmin dat zijn loyaliteit ten opzichte van de overheid in welke dienst hij staat, niet een zekere terughoudendheid van hem eist. (Dit geldt zelfs niet alleen voor de politiek.) Aan de moderne politieambtenaar worden – ook hierdoor – intussen hoge eisen gesteld en het is dan ook bepaald toe te juichen, dat in de naoorlogse ontwikkeling der politie een verzwaring der intellectuele eisen merkbaar is.

Het politiek extremisme

Het vrije woord, het recht van vereniging en vergadering, de mogelijkheid van oppositie en van het formeren van minderheidsgroepen zijn essentieel te achten voor een democratie in onze West-Europese zin. Het bestuur van de staat richt zich naar de mening van de meerderheid (in het parlement), maar afwijkende meningen worden gerespecteerd en mogen naar believen worden geuit, zelfs als zij zich richten tegen wezenstrekken van de bestaande orde.

Zij die zich wijden aan wezenlijke veranderingen van de bestaande orde en zich daarbij van onwettige (lees: revolutionaire, gewelddadige) middelen bedienen of willen bedienen, zullen uiteraard de staat en zijn organen op hun weg vinden. Het is duidelijk dat de politie in de staat één der organen is om deze activiteiten op te sporen en te bestrijden. De politie moet er zich enerzijds van bewust zijn dat in een democratische samenleving de burgers de grootst denkbare politieke vrijheid genieten, maar anderzijds behoort zij de democratie te beschermen tegen onwettige belagers, die slechts dankzij de grote mate van vrijheid voor de burgers in de democratie hun kans schoon zien. Dit deel van de

politietoek is niet het gemakkelijkste; het vereist inzicht in het politieke extremisme en vooral in zijn feitelijke bedoelingen.

Als handhaver van de democratische rechtsorde is de politie behoudend in die zin dat zij zich bij haar taakuitoefening houdt aan de bestaande op het recht gebaseerde orde en optreedt tegen gedragingen welke strafbare schendingen van het geldende recht betekenen. Deze taak wordt verzwaaard door de omstandigheid, dat het geschreven recht zich vaak bedient van min of meer abstracte begrippen, zoals bijvoorbeeld het begrip 'openbare orde'. Of de openbare orde is verstoord of dreigt te worden verstoord, is een tamelijk arbitraire zaak. Vooral de laatste jaren is de betrekkelijkheid van dit begrip aan de dag getreden.

De toepassing van geweld

Het volvoeren van diverse politieke taken brengt somtijds – bijvoorbeeld in geval van verzet van een te arresteren verdachte – de noodzaak van het gebruik van fysieke kracht mede. In bepaalde gevallen moet zelfs het gebruik van de tot de uitrusting van de politie behorende slag- of vuurwapens worden overwogen. In de frequentie van het wapengebruik door de politie is in de loop der jaren een beduidende vermindering te zien. Was vóór de oorlog het gebruik van de sabel bij het handhaven van het gewenste rustniveau aan de orde van de dag, thans behoort de sabel niet meer tot de normale uitrusting van de politiemans. Een ander opmerkelijk feit is dat over het veelvuldige wapengebruik vóór de oorlog weinig of geen klachten werden geuit, terwijl het minder frequente gewapende optreden in het huidige tijdsgewricht de aandacht van de publiciteitsmedia trekt en veelvuldige protesten uit de burgerij teweegbrengt.

Het komt mij voor dat dit een gezonde ontwikkeling is. Het gebruik van fysieke kracht tegen personen dient zoveel mogelijk beperkt te blijven, wapengebruik moet als ultimum remedium beschouwd worden. Het beleid zal bij voortdurende gericht moeten zijn op het terugdringen van de gebruikmaking van geweld bij het politietoetreden. Het gebruik van het vuurwapen is ingevolge de bestaande instructies slechts mogelijk onder meer als het gaat om een 'ernstige aantasting van de rechtsorde'. Welke misdrijven daar wel en welke daar niet onder vallen, is niet zo eenvoudig te bepalen. Beslissingen op dit terrein zullen zo goed

mogelijk moeten aansluiten bij het rechtsgevoel der burgers. Intussen moet men niet denken dat de op democratische wijze gepeilde mening van de burgerij in dit soort zaken steeds om een terughoudend beleid op het stuk van het wapengebruik zal vragen. Het is bijvoorbeeld lang niet zeker dat de meerderheid der burgers een gematigd optreden tegen op de straat en in de universiteit agerende studenten zal voorstaan!

Organisatie van de politie in de democratie

Het is niet verwonderlijk dat de Politiewet thans aan herziening toe is. De ontwikkeling van onder andere verkeer en criminaliteit hebben de roep naar regionalisatie en centralisatie in het optreden en het beheer van de politie versterkt. Uit een oogpunt van democratie kan men tegenover een ontwikkeling van het politiewezen in grotere eenheden tamelijk indifferent staan, omdat de politie bij iedere organisatievorm onder de controle van een (lokale, gewestelijke of landelijke) volksvertegenwoordiging opereert. Het is intussen opmerkelijk dat juist in een tijd waarin op technische gronden om centralisatie wordt gevraagd, van de plaatselijke gemeenschappen uit op een sterkere lokale invloed op de politiezorg wordt aangedrongen. Aan deze twee enigszins tegenstrijdige verlangens kan en moet naar mijn idee tegelijkertijd worden voldaan.

De interne democratisering der politie wordt extra belemmerd door enkele ten dele onvermijdelijke, ten dele door wijziging vatbare factoren, zoals de strikt hiërarchieke opbouw der politie, het rangenstelsel dat een bijzonder grote kloof tussen 'lagere' en 'hogere' ambtenaren te zien geeft en de uniformering welke de onderlinge verschillen nog eens accentueert. Niettegenstaande deze belemmeringen is de democratiseringstendens ook aan de politie niet voorbij gegaan. De medezeggenschap door middel van organen voor georganiseerd overleg kwam – helaas niet overal en somtijds aarzelend – van de grond. Ook ter bevordering van de democratische geest in de politie is een verdere ontwikkeling van de interne democratie van belang te achten.

Slotbeschouwing

De democratie kunnen wij beschouwen als een doorlopend proces. Zoals hiervoor bleek toont de situatie in ons land aan dat thans ook de positie van de politie in dat proces is betrokken. Voorheen was de aandacht in hoofdzaak op meer gefundeerde kanten van de democratie (zoals bijvoorbeeld de verwerving van het algemeen kiesrecht) gericht en daardoor ging de ontwikkeling van het democratische bestel eigenlijk aan de politie voorbij. De huidige belangstelling voor de functie van de politie in de democratie is een opmerkelijk nieuw verschijnsel dat ongetwijfeld van invloed zal zijn op de positie in de samenleving, op de werkwijze en op de verdere ontwikkeling van het politieapparaat. Dit apparaat zal de bescherming van de democratie als één van zijn belangrijke taken moeten beschouwen. Op grond van zijn plaats in de samenleving is het tevens in staat een bijdrage tot de ontwikkeling van het democratische proces te leveren. Aangenomen mag worden dat de functionarissen der politie zich bij voortduring bewust zullen zijn van de belangen, welke voor de samenleving gemoeid zijn met de bevordering van de democratische gedachten.



Demonstratie tegen het staatsbezoek van de Indonesische president Soeharto, september 1970

4

Het tolerantieniveau van onze samenleving

Dit artikel uit 1972 vormde Peijsters eerste bijdrage aan Liberaal Reveil, het tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van de VVD. Aanleiding was waarschijnlijk een verzoek om het proefschrift over burgerlijke ongehoorzaamheid van C.J.M. Schuyt te recenseren. Voor Peijster vormde de kwestie van het tolereren van wetsovertredingen een belangrijk vraagstuk omdat hij ervan overtuigd was dat de politie het recht moet dienen en dat dit recht niet uitsluitend in de wet ligt besloten – in kringen van politie en justitie toen zeker nog geen gangbare opvatting. Kort tevoren had hij de ervaring opgedaan dat het onvermogen van zijn korps om de massale demonstratie ten gunste van de etherpiraat Veronica in de hand te houden geen kritiek had opgeleverd. Die ervaring had hem gesterkt in zijn overtuiging.

In de huidige toch al niet rustige tijd wordt de samenleving geconfronteerd met diverse verschijnselen die een verstoring van de ‘normale’ gang van zaken en een inbreuk op het bestaande rustniveau betekenen. Tot die verschijnselen behoren de betogingen en protestdemonstraties die het straatbeeld vaak en soms intensief beheersen. Hun uiteenlopende aard varieert van individuele hongerstakingen tot massale optochten die tienduizenden mensen op de been brengen. Ten onrechte wordt door sommigen verondersteld dat het optreden van deze verschijnselen moet worden toegeschreven aan een tolerante reactie van het overheidsgezag en ook dat er door een andere opstelling van de gezagsorganen een halt aan zou kunnen worden toegeroepen. Deze opvattingen gaan voorbij aan de processen welke ten grondslag liggen aan wat aan de dag treedt door middel van protestacties. Aan de in bredere lagen der samenleving groeiende bewustwording der mensen gaat in onze tijd een voorzichtig op gang komend proces van verantwoordelijkheidsverruiming gepaard. Tegen merkbaar ongeloof en wantrouwen in wordt heel geleidelijk op allerlei fronten gevolg gegeven aan het groeiende verlangen naar participatie.

Het is niet verwonderlijk dat dit proces in toenemende mate begeleid wordt door uitingen van onvrede en protest. Het karakter van die uitingen verschilt overigens met dat van de protesterenden en met de aard van het onderwerp waartegen het protest gericht is. Eveneens is er grote variatie in de invloed van deze acties op de gang van zaken in de samenleving en in de mate waarin zij het rustniveau verstoren. Ook als een massale demonstratieve optocht geheel binnen de wettelijke grenzen en met inachtneming van de in de betrokken gemeente geldende regelen plaats heeft, kan de normale gang van zaken in de plaatselijke samenleving op het moment van die demonstratie danig worden beïnvloed. Vooral de normale afwikkeling van het openbaar verkeer wordt door het gebruik van de straat als plaats voor demonstraties en optochten vaak belemmerd en soms zelf geheel onmogelijk gemaakt.

In de aanvang hadden de niet bij dergelijke optochten betrokken verkeersdeelnemers vrij algemeen ernstige bezwaren tegen dit andere gebruik van de wegen. Opvallend was toen dat automobilisten de door verkeerscongesties bij bijvoorbeeld internationale voetbalwedstrijden ondervonden vertraging voor alle weggebruikers gemakkelijker voor lief namen dan die welke door een plaats hebbende demonstratieve optocht werd veroorzaakt. Met andere woorden het tolerantieniveau varieerde met de oorzaken van de hinder. Geleidelijk aan zijn de mensen intussen gewend geraakt aan de hinder welke het beslag dat betogers op de openbare weg leggen voor niet-betrokkenen meebrengt.

Ten gevolge van de recente Veronica-demonstratie in Den Haag kwam het gehele binnenstadsverkeer gedurende uren stil te liggen. Er werd tegen deze ernstige hinder voor de verkeersdeelnemers geen enkele klacht ingediend. De beperking van de bewegingsvrijheid en de belemmering in de gebruikelijke mogelijkheid van doorstroming van het verkeer wordt natuurlijk ook niet toegejuicht, maar er ontstaat meer en meer begrip voor de legitimiteit van dit 'andere' gebruik dat van de openbare straat gemaakt wordt. Intussen brengt de regulerende functie van de overheid mee dat zij het nodige verricht om de belangen van de demonstranten en die van de overige burgers zo goed mogelijk te verzoenen. Steeds zal getracht moeten worden de hinder voor anderen minimaal te doen zijn. Is bij de legale protestvormen als de betoging en de demonstratieve optocht de vraag naar het tolerantieniveau reeds van betekenis, zodra het gaat om illegale acties wordt de tolerantie van de samenleving eerst zwaar op de proef gesteld.

Aan het illegale protestmiddel van de burgerlijke ongehoorzaamheid heeft Schuyt onlangs een bijzonder interessante studie gewijd.⁷² Het lijkt een goede gedachte van die studie uit te gaan bij het geven van enkele beschouwingen over de actuele vraag naar de tolerantie in onze samenleving, in het bijzonder in verband met protestacties. Schuyt noemt burgerlijke ongehoorzaamheid die specifieke vorm van politiek protest, welke weliswaar een illegaal karakter heeft, dus een wetsovertreding impliceert, maar welke zich niet richt tegen alle wetten van de staat of tegen het rechtssysteem, doch tegen één specifieke wet of één specifiek stelsel van wetten. De schrijver noemt burgerlijke ongehoorzaamheid een actie welke voldoet aan de volgende kenmerken:

1. de handeling is illegaal;
2. zij is gewetensvol;
3. er is betekenisverband tussen bekritiseerd object en gekozen handelwijze;
4. de handeling is weloverwogen;
5. zij geschiedt openlijk;
6. de ongehoorzame werkt vrijwillig mee aan arrestatie en vervolging;
7. hij aanvaardt het risico van straf;
8. men heeft tevoren legale middelen geprobeerd;
9. de actie is geweldloos;
10. bij de uitvoering worden de rechten van anderen zoveel mogelijk in acht genomen.

Schuyt neemt tegenover de burgerlijke ongehoorzaamheid een genuanceerd standpunt in; hij vindt niet dat burgerlijke ongehoorzaamheid, mits aan bepaalde voorwaarden voldoende, onder alle omstandigheden geoorloofd is, maar hij wijst ook het standpunt af dat deze vorm van protest onder alle omstandigheden en met name in een democratie ongeoorloofd is. Een positieve betekenis heeft burgerlijke ongehoorzaamheid voor Schuyt vooral als zij in de moderne democratie aangewend wordt, ofwel tegen de buiten proporties gegroeide macht van een uitvoerend gezag, ofwel tegen een intransigente legislatieve meerderheid. In de democratie worden de beslissingen genomen op basis van het oordeel van de meerderheid. Die meerderheid zal echter met

72 C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam, 1972.

de minderheid rekening moeten houden. In beginsel is de burger tot gehoorzaamheid aan de wet verplicht. Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarin de burger zich in zijn geweten ontslagen van die plicht weet, bijvoorbeeld om een correctie van een onrechtvaardig of immoreel geoordeelde stand van zaken te bereiken. Tot zover, zeer in het kort, enkele grepen uit het boek van Schuyt.

Het door deze schrijver ontwikkelde leerstuk van de burgerlijke ongehoorzaamheid heeft – ook voor ons land – een zeer actuele betekenis. Protestacties met het karakter van burgerlijke ongehoorzaamheid komen tegenwoordig veelvuldig voor: herhaaldelijk melden dagbladen bijvoorbeeld bezettingen van overheidsgebouwen en kraakacties in woningen. Een deel van die acties vertoont de kenmerken welke Schuyt opsomt voor een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid. Bij een aantal acties wordt slechts ten dele aan die kenmerken voldaan. De hoge notering van de vrijheid in de liberale maatschappijvisie zal in beginsel tot een maximale tolerantie ten opzichte van ongehoorzaamheidsacties moeten leiden. Daar waar de burgerlijke ongehoorzaamheid de vrijheid of rechten van anderen raakt, doen zich al gauw complicaties voor en is voorzichtigheid geboden.

Ten opzichte van wetsovertredingen gepleegd in het kader van een burgerlijke ongehoorzaamheidsactie welke niet tevens inbreuk maken op de rechten van medeburgers, zal tolerantie niet zo moeilijk vallen. De samenleving behoeft door dit met de wet strijdige gezag niet meer geschokt te raken dan door wetsovertredingen uit de gebruikelijke motieven (genotzucht, nonchalance, hebzucht, etc.), vooral niet omdat (overeenkomstig de definitie van Schuyt) de onderwerpelijke wetsovertreders vrijwillig meewerken aan hun arrestatie en vervolging. De regels welke de samenleving voor haar leden heeft opgesteld, moeten in beginsel worden nageleefd, maar bij het opstellen van de regels is ervan uitgegaan dat niet iedereen zich aan dat beginsel zal houden. Daarom ook wordt bij voorbaat bepaald wat met overtreders zal geschieden: voor iedere overtreding wordt een maximumstraf vastgesteld. Het gewetensvolle handelen van de burgerlijke ongehoorzame zou hem enerzijds minder laakbaar maken dan de overtreder met een andere motivatie. Maar anderzijds zal de eventuele massaliteit van de in het kader van de protestactie gepleegde wetsovertredingen zodanig in de rechtsorde kunnen ingrijpen dat haar consequenties bedenkelijk geacht moeten worden. Dit zal temeer het geval zijn als de gepleegde

overtredingen tevens rechtstreeks inbreuk maken op de rechten van anderen (bijvoorbeeld het in het bezit nemen van een aan een ander toebehorend huis ter gelegenheid van een 'kraakactie').

Niet te gauw behoeft men echter een ontwrichting van onze rechtsorde te vrezen als protesterenden naar het middel van de wetsovertreding grijpen. Wat veel belangrijker is, dat is de reactie van de samenleving op het signaal dat met de protestactie wordt gegeven. Dit signaal brengt de rechter nu en dan tot de conclusie dat de gewetensnood van de pleger van een dergelijke wetsovertreding (soms zelfs een misdrijf) door hem niet strafbaar wordt geacht. Zo ontsloeg de Haagse rechtbank een maatschappelijk werker van de Sosjale Joenit van rechtsvervolgning nadat deze een weggelopen minderjarige voor de nasporingen van de politie had verborgen. (In hoogste instantie werd de verdachte overigens wél veroordeeld.) In 1972 werd het gebouw van de Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid in Leiden door een actiegroep bezet. Deze bezetting leidde eveneens tot een rechtelijk vonnis waarin op basis van begrip voor de beweegredenen van de bezetters geconcludeerd werd tot hun niet-strafbaarheid. De Haagse politierechter was van oordeel dat aan de daad van de vijftien bezetters, welke geheel voldeed aan de delictsomschrijving in het Wetboek van Strafrecht, de 'materiële wederrechtelijkheid' ontbrak.



Bescherming achterzijde Indonesische ambassade, april 1974

Uit het verloop van dit soort zaken blijkt dat de strafbaarheid van actievoerende wetsovertreders nog geen uitgemaakte zaak behoeft te zijn. Ook op deze grond is het dus gerechtvaardigd echte (en dit woord vermeld ik met nadruk) protestacties niet bij voorbaat ongeoorloofd te

achten. Voor een dergelijke tolerantie is echter geen plaats als het niet om een echte protestactie gaat. De regels van Schuyt kunnen bij de beoordeling hiervan goede diensten bewijzen. Er is wel gezegd dat het geoorloofd achten van burgerlijke ongehoorzaamheid een gevaarlijke aanval op de democratische rechtstaat is. Ik acht het echter eerder een bewijs van de kracht van de moderne democratie die zelfs onwettig optreden verdraagt om leden van de gemeenschap een laatste uitweg te bieden naar een oplossing voor de ernstige moeilijkheden waarin zij verkeren.

5

Criminaliteitsbestrijding, ook een politiek probleem

Wellicht veranderde in de jaren zeventig op het terrein van de criminaliteitsbestrijding de visie op het politieoptreden nog het meest radicaal. Er vond een ontheiliging van de criminaliteitsstatistieken plaats. Terwijl vanaf het einde van de jaren zestig de geregistreerde criminaliteit begon toe te nemen, maakte onderzoek van onder andere het in 1973 opgerichte Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum het publiek attent op de discrepantie tussen werkelijke en geregistreerde criminaliteit. Zijn proefschrift had Peijster goed voorbereid op deze kwestie en de daaruit voortvloeiende discussies over de maatschappelijke oorzaken van criminaliteit, de noodzaak van prioriteitstelling in de criminaliteitsbestrijding en de onontbeerlijkheid van bestuurlijke steun daarbij. In dit in 1974 in Liberaal Reveil gepubliceerde artikel attendeerde hij zijn politieke geestverwanten op dat laatste.

‘Zal de maatschappij in Nederland een ordelijke, geregelde maatschappij blijven of liever weer worden, dan geen zoetsappige wetboeken meer, maar straf, in strenge mate! Niet slechts de doodstraf, ook andere correctionele lichamelijke straffen, zie daar wat door ieder weldenkende wordt geëist, waar het peil der zedelijkheid en de zelfverantwoordelijkheid met iedere dag lager zinkt. De maatschappij wordt bedreigd en zij die zorgen moeten, zorgen niet of in negatieve richting.’

De schrijver van deze ferme taal lijkt bewogen te worden door de gevoelens van onveiligheid, welke vele burgers de laatste tijd bezighouden. Toch ontleent hij zijn onbehagen niet aan ervaringen in onze tijd. Neen, het is een citaat uit een ingezonden stuk dat bijna een eeuw geleden in het nummer 28/29 december 1880 van *Het Dagblad* werd opgenomen. Het was de veelbesproken Haagse moord in Dekkersduin op de 13-jarige jongen Marinus Bogaardt welke de aanleiding voor deze en vele andere reacties vormde.

Ernstige misdrijven hebben door de eeuwen heen de belangstelling van het grote publiek gehad. Vooral als zich kort na elkaar enkele

opzienbarende moorden voordoen, ontstaan angstgevoelens en maakt men zich zorgen over de eigen veiligheid. De moord in Dekkersduin had plaats nadat de in 1872 gepleegde dubbele moord aan de Bocht van Guinea (thans Huygensplein) in Den Haag, bekend geworden als zaak-Jut, de gemoederen enkele jaren had beziggehouden, ook nadat het echtpaar Jut in 1876 in tweede instantie tot langdurige tuchthuisstraf was veroordeeld. Maar niet alleen dergelijke ernstige criminele daden hebben de burgers altijd zorgen gegeven, ook massale ordeverstoringen, rellen en oproeren droegen in alle tijden bij tot de gevoelens van onveiligheid onder de burgerij of een belangrijk deel daarvan. Die gevoelens werden natuurlijk ook bevorderd door de onzekerheid welke fundamentele veranderingen in de opvattingen en denkbeelden teweegbrachten. Prof. H. Brugmans schreef in 1920, doelende op de situatie in Amsterdam: 'Wie zich mocht beklagen over een periode als de onze, waarin alle beginselen en denkbeelden op hun kop worden gezet, waarin niet zelfs het eerbiedwaardigste, onaangevochten blijft, hij kan zich troosten met de gedachte, dat alles reeds meermalen zich heeft vertoond.'⁷³ Zij die zich in deze jaren zeventig van de twintigste eeuw afvragen of de huidige snelle veranderingen in opvattingen en normen de ondergang van onze maatschappij zullen bewerkstelligen, kunnen hun voordeel doen met deze vijftig jaar geleden geschreven, troostende gedachten.

De overtuiging dat er 'niets nieuws onder de zon' is, mag ons intussen niet afhouden van een beoordeling van de huidige orde- en veiligheidssituatie in ons land. Daartoe is te meer aanleiding omdat de uitingen van onvrede met die situatie, een zekere ongerustheid over de groei van de criminaliteit en de angstgevoelens opgeroepen door verschijnselen welke een bedreiging van de veiligheid van de burger vormen, steeds algemener en duidelijker klinken. Helaas beschikken wij over weinig betrouwbare middelen om ons een gedocumenteerd beeld van de situatie te verschaffen. De statistieken over de criminaliteit in ons land worden sinds vele jaren door het Centraal Bureau voor de Statistiek, onder meer aan de hand van door de politie verschaft cijfers, bijgehouden. Alleen al omdat deze cijfers slechts dat deel van de criminaliteit registreren dat aan de politie bekend is geworden (bijvoorbeeld door

73 Aangehaald door J.M. Fuchs & W.J. Simons, *Shell journaal van vorsten en paleizen*. Rotterdam: Shell, 1973, p. 91.

een aangifte van het slachtoffer), behoren zij natuurlijk met grote voorzichtigheid gehanteerd te worden. Als het waar is dat het juist in de sfeer van geweldsmisdrijven voorkomt dat slachtoffers geen aangifte durven doen uit vrees voor represailles, dan is het trekken van conclusies uit het beschikbare officiële cijfermateriaal een extra hachelijke zaak.

Ook al kleven aan onze criminele statistieken vele gebreken, we zullen het ermee moeten doen zolang de criminologische wetenschap ons niet op andere wijze antwoord geeft op de vragen welke ter zake van de criminele situatie gesteld worden. Een beschouwing van het laatste jaaroverzicht der criminaliteit dat door het Centraal Bureau voor de Statistiek werd uitgegeven (jaar 1973), leert dat de relatieve criminaliteit in ons land (de totale geregistreerde criminaliteit – Wetboek van Strafrecht – omgerekend per 100.000 inwoners) groeide van 1154 in 1950 naar 3111 in 1973.⁷⁴ Een toename dus van ongeveer 160 procent in vierentwintig jaar. Als wij de verschillende soorten misdrijven in dat totaal bezien, kunnen wij twee zaken vaststellen. In die vierentwintig jaar verminderde de relatieve criminaliteit in de sector belediging met 86 procent, in de mishandelingsector met 9 procent en in die van de zedendelicten met 17 procent. In de overige categorieën nam de relatieve criminaliteit, als wij 1950 vergelijken met 1973, toe: misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag met 37 procent; misdrijven tegen het leven met 166 procent; vernielingen met 265 procent; vermogensdelicten met 249 procent (in deze groep namen de inbraken in die jaren toe met maar liefst 1096 procent, terwijl de eenvoudige diefstallen een toename met 255 procent te zien gaven). Het beeld is dus reeds met deze ene statistiekstaat voor ogen bijzonder gevarieerd: zowel daling als stijging; zowel geringe als zeer grote stijging. Een ding is echter wel duidelijk, namelijk dat de gang van zaken in de vermogensdelicten een overheersende invloed op de ontwikkeling van de cijfers heeft gehad. De sterke groei van de eenvoudige diefstallen (met 255 procent) heeft namelijk plaats in een categorie die in 1950 44 procent van alle misdrijven uitmaakt en in 1973 maar liefst 57 procent van het totaal bestrijkt.

Wat valt er nu met deze cijfers in de hand te zeggen over de geconstateerde gevoelens van onbehagen, over de onveiligheid in de samenleving? De conclusie van mr. J.J.M. van Dijk dat er 'de afgelopen tijd

74 Maandstatistiek Politie en Justitie, mei 1974, staat 1.9, Centraal Bureau voor de Statistiek.

geen golf van geweld over Nederland is gegaan' zou ik willen overnemen.⁷⁵ Ook mij lijkt de taxatie van minister van Justitie A.A.M. van Agt reëel dat er wel reden is om de ontwikkeling van de (agressieve) criminaliteit aandachtig en alert te volgen, maar niet om 'alarm te slaan.' Maar ik maak Van Dijks conclusie dat 'de criminele statistiek in ieder geval geen aanwijzingen bevat dat de onveiligheid op straat sinds 1960 is toegenomen' niet tot de mijne. Vooreerst vind ik een (relatieve) toename van de gezamenlijke agressieve misdrijven sedert 1960 met 40 procent en van de misdrijven tegen het leven met 166 procent van betekenis.⁷⁶ Ook mogen wij niet vergeten dat de burgerij de sterk toegenomen diefstallen met geweldpleging (bankovervallen) en de inbraken (toename in 24 jaar met meer dan 1000 procent) als bedreiging van de veiligheid ervaart.⁷⁷ Gevreesd moet worden dat de eerder bedoelde onvolkomenheid der criminele statistiek juist bij de verontrusting veroorzakende gewelddelicten groot is.

Ik weet dat sensationele, overdreven en zelfs onjuiste berichtgeving in de publiciteitsmedia de verontrusting onder de bevolking onnodig opschroeft. Als een televisieploeg de cafétéreur wil behandelen – zoals is geschied – en dan alleen gesprekken vastlegt met café-exploitanten die ongunstige ervaringen hebben opgedaan en opzettelijk voorbijgaat aan degenen die geen last van terreurdaden hebben gehad, krijgt het – ongetwijfeld bestaande – euvel een kleur welke de verontrusting onevenredig bevordert. Als couranten in grote opmaak de sluiting van een winkel melden 'wegens de toenemende terreur van de onderwereld' en de betrokken winkelier daarna erkent dat de sluiting van zijn bedrijf op zuiver economische gronden berustte, en hij ook geen gevallen van

75 J.J.M. van Dijk, 'De geweldsgolf: schijn of harde werkelijkheid?', in: *Intermediair*, februari 1974.

76 Van Dijk stelt in zijn in de vorige noot aangehaalde artikel dat er met de registratie van moord of doodslag in de politiestatistiek 'iets vreemds aan de hand is'. Hierbij doelt hij op wat hij noemt een kwalificatiefout, welke daarin bestaat dat de politie de gewoonte heeft het ernstigste feit (moord) primair ten laste te leggen om 'het risico dat de officier van Justitie achteraf voor een ernstiger feit wil vervolgen zo klein mogelijk te houden'. Als wij aannemen dat deze bewering juist is, is er geen aanleiding te veronderstellen dat de politie deze wat vreemde werkwijze niet altijd heeft gevolgd en dan blijft de sterke stijging van de levensdelicten tussen 1950 en 1973 een opmerkelijke zaak.

77 Door mr. J.J. Abspoel werd er in *Intermediair* van 1 maart 1974 op gewezen dat juist de stijging in de rubriek van de vermogensdelicten gepaard gaande met vrij ernstige agressiviteit de aandacht verdient.

winkelterreur in zijn bedrijf had ervaren, moet worden vastgesteld dat de berichtgeving ongerechtvaardigde onrust heeft gezaaid.

Intussen leeft bij de politie de sterke overtuiging dat er meer straat-, café- en winkelterreur is dan de officiële statistieken doen geloven. Op grond van de in de praktijk opgedane ervaringen, wordt algemeen aangenomen dat slachtoffers van dergelijke misdrijven uit vrees voor represailles veelvuldig geen aangifte doen. Het lijkt mij verstandig met deze mogelijkheid ernstig rekening te houden bij het trekken van conclusies uit de criminele statistieken. Ook al is er geen reden om alarm te slaan, er is wel alle aanleiding voor bezinning op de vraag of wij als samenleving tevreden zijn over de wijze waarop wij ons thans bezighouden met de preventie en de repressie van de groeiende geweldscriminaliteit. Misschien is het goed enkele algemene opmerkingen te maken vóór ik mij nader over die vraag uitspreek.

Aandacht voor de handhaving en verdere ontwikkeling van de rechtsstaat is een in ons land vrij algemeen erkende eis. Die aandacht impliceert uiteraard de zorg voor de handhaving van die rechtsnormen welke schending als misdrijf is benoemd. Terecht vermeldt het Liberaal Manifest dat de democratie aan zichzelf verplicht is haar eigen bestaan en dus het bestaansrecht van iedere individuele burger te verdedigen. Die verdediging heeft onder meer plaats door de onder verantwoordelijkheid van de staat verzorgde opsporing, berechting en bestraffing der delinquenten. Het is duidelijk dat die verdediging geen doel is dat tot elke prijs moet worden verwerkelijkt. Ook bij de vervulling van deze taken zal een afweging van de betrokken belangen moeten plaats hebben. Zo zal ook aandacht besteed moeten worden aan de strikt persoonlijke belangen van de delinquent die als medemens en lid van diezelfde samenleving recht heeft op een menselijke behandeling volgens de principes van het *fair trial*.⁷⁸

Ons systeem van strafvordering heeft dan ook duidelijk op verschillende punten het karakter van een compromis: het belang van de strafvordering wordt afgewogen tegen het strikt persoonlijke belang van de verdachte. In het evenwicht tussen de belangen van de strafvordering en die van de verdachte kan wijziging worden gebracht, hetzij door beperking dan wel uitbreiding van de bevoegdheden van de overheid,

78 In dezelfde zin: H.J.L. Vonhoff, 'De strijd om het midden', in: *Liberaal Reveil*, februari 1974.

hetzij door het beperken dan wel verruimen van de rechten van de verdachte. De hiertoe te nemen beslissingen zijn, evenals die aangaande de intensiteit, de omvang en het systeem van de politieacties in het kader van de criminaliteitsbestrijding, politieke beslissingen, die door de volksvertegenwoordiging genomen moeten worden. Vastgesteld kan worden dat de wetgever zich de laatste jaren enkele malen ten gunste van de belangen van de verdachte heeft uitgesproken door het treffen van voorzieningen welke een verhoging van de rechtsbescherming van de verdachte meebrachten (beperking voorlopige hechtenis, verplichting de verdachte bij zijn verhoor te wijzen op zijn zwijgrecht).

Over dergelijke beslissingen kan natuurlijk verschillend gedacht worden, al naar gelang de uitgangspunten welke men neemt en de accenten welke men legt. Behalve de repressieve actie ter bestrijding van de misdaad, die ook tot beveiliging van de maatschappij strekt, is er de preventie. Het wegnemen van misdaadbevorderende factoren in de samenleving bijvoorbeeld kan op langere termijn een uiterst belangrijk onderdeel van de misdaadbestrijding in bepaalde sectoren van de criminaliteit zijn: het niveau bijvoorbeeld van schoolvoorzieningen en recreatiemogelijkheden zal van invloed kunnen zijn op de omvang van het euvel der vernielingen. Stimulering van de criminologie, de wetenschap van de misdaad en de misdadiger, en aandacht voor haar onderzoeksresultaten is derhalve geboden. Uitgaande van het algemeen menselijke vrijheidsverlangen en uit bekommernis om het individu zullen vooral liberalen niet voorbij mogen gaan aan de maatschappelijke en morele nood van de delinquent. Het streven ons strafstelsel vooral te richten op de wederaanpassing van de delinquent aan de vrije maatschappij strekt evenzeer tot verdere misdaadpreventie.

Het is geen wonder en op zichzelf ook geen bezwaar dat schrijvers en politici van uiteenlopende politieke en maatschappelijke richting een totaal verschillende aanpak wensen van het maatschappelijke euvel der criminaliteit. Wel te betreuren is de polarisatie die er in de standpunten over deze aanpak valt waar te nemen. Zo wordt, afhankelijk van de maatschappijvisie of politieke stellingname van de spreker of schrijver, een maatregel ter verbetering van de werkwijze van de politie gezien als een uiting van een gevaarlijke 'law and order' mentaliteit, ja zelfs als een maatregel, waarmee het risico van 'onderdrukking van

bepaalde bevolkingsgroepen' wordt opgeroepen,⁷⁹ maar door anderen wordt een zodanige maatregel gepropageerd in de – vaak onuitgesproken – hoop dat daardoor een 'harde aanpak' zal worden bereikt. Zij verwachten van een 'harde aanpak' ook een actie tegen allerlei 'modernismen' die tot hun ongenoegen oude normen en opvattingen opzij zetten. Intussen is de publieke discussie over de veiligheid door een en ander ver buiten het terrein van de eigenlijke criminaliteitsbestrijding getreden.

Ofschoon de mogelijkheden van terugdringing van het euvel der criminaliteit beperkt zijn en ook wel zullen blijven, geloof ik dat er aanleiding is voor een aantal maatregelen welke een betere preventie en repressie van de criminaliteit mogelijk zullen maken. In dit verband moet naar mijn inzicht grote betekenis toegekend worden aan de kwalitatieve verbetering van de politieke activiteiten in deze sector. Ik denk hierbij onder meer aan de organisatorische opzet van het politieapparaat. Daaraan is annex een territoriale uitbreiding der opsporingsbevoegdheid daar waar de huidige afbakening een doelmatige opsporing in de weg staat. Daarnaast verdient ook het kwantitatieve aspect aandacht. Ook door de sterk toegenomen werklast der politie is het begrijpelijk dat de sterkte der politie uitbreiding behoeft. Als de sterkte van de recherche kan worden opgevoerd en de intensiteit der politieursveillance kan worden vergroot, zal ongetwijfeld een bijdrage geleverd kunnen worden tot een verbetering van de preventie en de repressie van de verschillende vormen van criminaliteit. Het lijkt mij intussen zinvol de eventuele maatregelen vooral te richten op die misdrijven welke de samenleving als het meest schadelijk ervaart. Ik geloof dat vooral die criminele gedragingen welke de veiligheid der mensen bedreigen, daartoe reken ik de meergenoemde straat-, café- en winkelterreur maar ook andere vormen van fysiek geweld tegen weerloze mensen, ernstige schade kunnen toebrengen aan het welbevinden in de samenleving.

Deze gewelddadige gedragingen kunnen beschouwd worden als vormen van ongewenst milieubederf en het is begrijpelijk dat velen het noodzakelijk vinden dat deze actiever worden bestreden dan tot nu toe. Uitbreiding van het politiepotentieel, intensivering van het politietoezicht lijken in deze te behoren tot de geëigende middelen. Uit de recente door de minister van Justitie en die van Binnenlandse Zaken

79 Van Dijk, a.w.

aangekondigde uitbreidingen van de politiesterkte, waaronder extra potentieel voor activiteiten in het kader van de bestrijding der zware criminaliteit, mag ongetwijfeld geconcludeerd worden dat onze regering dat middel wil hanteren. Kennelijk is ook de regering thans overtuigd van de noodzaak van grotere aandacht voor de veiligheidssituatie in onze samenleving. Er is geen grond voor de gedachte dat met de thans aan de orde zijnde vergrotingen van het politiepotentieel een 'harde lijn' wordt beoogd. Of de politie een harde lijn of een beleid van *law and order* volgt, hangt eerder af van de wijze waarop zij optreedt en van de haar toegekende bevoegdheden of van de door haar gebruikte methoden dan van haar nog altijd marginaal vergrote sterkte.

In ons land is het functioneren van de politie steeds beoordeeld naar de eisen van de rechtsstaat. Daarbij vloeiden de politiebevoegdheden in het kader van de strafvorderingsprocedures voort uit wettelijke omschrijvingen. Buiten de strafvordering hebben de politiebevoegdheden echter bijzonder weinig wettelijke basis gekregen. Juist voor het toekennen van politiebevoegdheden die ingrepen mogelijk maken in de persoonlijke sfeer en in de persoonlijke belangen van het individu, mag eigenlijk een wettelijke basis niet ontbreken. Die toekenning behoort tot stand te komen na een serieuze publieke afweging van de belangen welke met een politie-interventie worden gediend en van die van het individu dat aan die interventie wordt onderworpen en wiens strikt persoonlijke belangen daarmee conflicteren. Op dit moment beschikt de politie niet over algemene bevoegdheden tot het doorzoeken van auto's ter controle op het vervoer van bijvoorbeeld diefstal-buit of wapens. (Wel ter controle van de naleving van de wegenverkeersvoorschriften.) Of het verlenen van die bevoegdheid opweegt tegen de bezwaren welke er voor de burger aan kleven, zal onderwerp van nauwgezette overweging moeten zijn.

In ieder geval lijkt het mij ongewenst die bevoegdheid bij ministeriële circulaire te verlenen, zoals de Franse minister van Binnenlandse Zaken M. Poniatowski onlangs deed. Kritiek op deze 'opération coup de poing' werd onder meer in *Le Monde* van 23 en 29 juni jl. geuit.

Het verlenen van nieuwe rechten en bevoegdheden aan de verdachte, zoals het recht op tegenwoordigheid van een advocaat bij politieverhoren, zal om soortgelijke redenen slechts na zorgvuldige, openbare afweging tegen het algemene belang mogen geschieden. Aangenomen moet worden – zij die in de politie met het moeilijke recherchewerk

belast zijn, hebben dienaangaande geen twijfels – dat de aanwezigheid van de advocaat bij de politieverhoren het ophelderen van recherchezaken zal bemoeilijken en dus het aantal opgeloste zaken zal doen teruglopen. Liberalen zullen geneigd zijn bij de afweging van de hier aan de orde zijnde belangen dat van het individu het zwaarst te laten wegen. En dat persoonlijke belang is ongetwijfeld gediend bij een doortrekking van de principes van het *fair trial* naar de fase van het opsporingsonderzoek. Vóór deze keuze echter op verantwoorde wijze kan worden gemaakt, zal inzicht verschaft moeten worden in de bevoegdheden van de bij deze verhoren tegenwoordige raadsman. Mag hij bijvoorbeeld vragen stellen? Mag hij beantwoording van door de rechercheur gestelde vragen afraden of voorkomen? Of in deze de weegschaal moet doorslaan naar het algemene belang dat gediend is bij optimale resultaten van de opsporing, dan wel naar dat van het individu dat veeleer met een maximale rechtsbescherming gediend is, zal een zaak van zorgvuldige afweging moeten zijn. Voor dit probleem geldt evenals voor vele andere problemen verband houdende met de wijze waarop de overheid zich met de bestrijding der criminaliteit bezig houdt, dat het aan de samenleving is om de keuze te maken; de samenleving zal door middel van de volksvertegenwoordiging moeten beslissen aan welke der betrokken belangen zij het meeste gewicht wil toekennen. Politieke factoren geven tenslotte ook hier de doorslag bij de te nemen beleidsbeslissingen.



De nieuwe rayonagent in actie

6

Nota van de hoofdcommissaris van politie aan alle korpsleden inzake een aantal op verandering gerichte beleidsprincipes

Onderstaande nota, die begin september 1975 in het Haagse korps werd verspreid om door de diensthouders met het personeel te worden besproken, was een eerste antwoord van Peijster op de kritiek van enkele vooruitstrevende hoofdinspecteurs dat de stroom van instructies en aanwijzingen die hij sinds zijn aantreden over het korps had uitgestort, tot weinig verandering in de interne omgangsvormen en het externe optreden had geleid. Hij besloot zijn bedoelingen nog eens op een rijtje te zetten. Kort daarna zou tot hem doordringen dat hij er zo niet kwam en dat hij zijn aanpak moest wijzigen. Het aantal memo's van de hoofdcommissaris zou daarna duidelijk verminderen.

Inleiding

Bij diverse gelegenheden heb ik de afgelopen jaren in woord en geschrift uitgangspunten, gedachten en principes ontvouwd welke naar mijn mening voor de ontwikkeling van het korpsbeleid van betekenis waren. Dit geschiedde in toespraken en nota's waarin één of meer van die principes werden behandeld. Een belangrijk deel van deze afzonderlijke onderwerpen werd in overlegbesprekingen getoetst aan de ter zake in het korps bestaande opvattingen of het overleg leidde tot mijn standpuntbepaling en het uitgeven van de nota. Een ander deel werd kenbaar in het feitelijke beleid, vooral door beslissingen in concrete zaken. Tijdens onder andere een bespreking met de hoofdinspecteurs, welke ik op 19 februari 1975 had, werd mij duidelijk gemaakt dat in het korps de behoefte wordt gevoeld aan een verduidelijking van het beleid. Om de gewenste verduidelijking van de richting van het beleid te geven, maar ook om een verdere bijdrage te leveren tot de ontwikkeling van een samenhangend, de korpsleden bekend en aansprekend beleid,

lijkt het mij goed thans een samenvattend overzicht te geven van de eerder bedoelde beleidsprincipes. Het is niet mijn bedoeling het volledige korpsbeleid aan een beschouwing te onderwerpen. Ik zou mij willen beperken tot een opsomming van aan het beleid ten grondslag liggende principes welke of wel gericht zijn op beleidsverandering of wel een zodanige verandering bij het nemen van afzonderlijke beslissingen ten gevolge hebben. Ik heb herhaaldelijk kunnen bemerken dat in het korps de noodzaak van veranderingen wordt onderkend en ook dat er een grote bereidheid is deze onder ogen te zien.

Beleidsprincipes met korte toelichting

De taakuitoefening van de politie moet – uiteraard – plaatshebben op basis van het geldende recht, maar de politie zal daarbij aandacht hebben te besteden aan de maatschappelijke eisen welke bij de toepassing daarvan door haar geldend gemaakt kunnen worden.

Ik vermeld hiervan een voorbeeld van de afgelopen jaren. Misbruik makend van de bestaande woningnood en/of van de onbekendheid van buitenlandse gastarbeiders met de gewoonten hier te lande werden door enkele makelaars in onroerend goed op weinig fraaie condities in slechte staat verkerende panden in huurkoop gegeven; zulks leidde in verschillende van die gevallen tot ontruimingacties tegen de huurkoper. Medewerking door de politie aan deze acties leek maatschappelijk niet gewenst en daarom werd besloten tot een terughoudend beleid, dat in sommige gevallen leidde tot weigering van de gebruikelijke politiehulp bij de door de deurwaarder voorgenomen ontruiming van woningen. In mijn nota no. 1/1971 van 22 april 1971 werd deze problematiek behandeld. Inmiddels zijn wettelijke voorzieningen getroffen ter verdere bescherming van de huurkoper. Ik wijs er bovendien op dat de politie voor de veranderende opvattingen aangaande de zedelijkheidsnormen een open oog zal moeten hebben, ook in haar adviezen aan hoger gezag over onderwerpen welke met die opvattingen in verband staan.

Het politiebeleid behoort gericht te zijn op de verzekering van een volledige eerbiediging van de rechten van het individu.

Het lijkt vanzelfsprekend dat het politiebeleid op dit principe berust. In een beëdigingstoespraak op 8 april 1975 heb ik gewezen op een aantal moeilijkheden welke zich daarbij in de praktijk voordoen. Ik heb bij die gelegenheid een aantal risico's van discriminatie bij het optreden besproken. Discriminatie was een onderwerp dat ook voorkwam in mijn nieuwjaarstoespraak van 2 januari 1973. Als wij spreken van de rechten van het individu bedoelen wij *alle* individuen, ongeacht het feit dat zij bijvoorbeeld tot een minderheidsgroep behoren (zigeuners bijvoorbeeld) of tot een bepaald ras (negers bijvoorbeeld) en ongeacht hun eventuele van de onze afwijkende leefwijze (hippies, leden van communes bijvoorbeeld). 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. De politie heeft een belangrijke taak in de verwerking van de demonstratievrijheid welke wij in ons land kennen. Zowel bij de advisering aan de burgemeester over aangevraagde demonstratievergunningen als in het feitelijk politiebeleid in deze dient ernaar gestreefd te worden dat de burgerij op optimale wijze van het recht gebruik kan maken, waarbij de belangen van derden zo min mogelijk worden geraakt.

De politie behoort actieve en loyale medewerking te verlenen aan het streven naar humanisering van de toepassing van het strafrecht.

Aan de plannen tot uitbreiding en verbetering van de arrestantenbewaarplaats werden in 1971 enkele aanvullingen met een humaniserend karakter toegevoegd. Het is mogelijk gebleken met handhaving van de eisen welke uit een oogpunt van veiligheid gesteld moeten worden, enkele voorzieningen te treffen waardoor de nieuwe cellen een menswaardig verblijf voor de arrestanten werden. Het gebruik van de in de nieuwe cellen aangebrachte radioaansluitingen heeft intussen – voor velen onverwacht – een rustgevend effect op de situatie in de arrestantenbewaarplaats gehad. Maar de in het onderwerpelijke principe bedoelde medewerking aan de modernisering van de strafrechttoepassing blijft natuurlijk niet beperkt tot materiële zaken. Ook het streven naar verbetering van de rechtsbijstand verdient een positieve

benadering van de politie, zulks niet zonder de bezwaren welke aan dit soort veranderingen voor het opsporingswerk eventueel zijn verbonden in de beschouwingen te betrekken. Zo hebben wij de afgelopen tijd medewerking verleend aan het experiment van de zogeheten advocatentelefoon. Inmiddels is dit experiment omgezet in een definitieve rechtsbijstandsregeling voor het gehele land. In een beëdigingstoespraak op 26 juni 1973 heb ik overigens ook de hoop uitgesproken dat de volksvertegenwoordiging bij verdere pogingen om ten gunste van het individu wijziging te brengen in het evenwicht tussen algemeen en individueel belang, zich van de daaraan verbonden gevaren en risico's terdege bewust zal zijn.

Aan het belang van de voorkoming van misdadig en onordelijk gedrag (preventie) dient de grootst mogelijke aandacht te worden besteed.

De preventieve taak van de politie blijkt door allerlei oorzaken nogal eens verwaarloosd te worden. Door bepaalde politie maatregelen (ik denk bijvoorbeeld aan de voetsurveillance ter handhaving van de orde in de binnenstad) blijkt een gunstige invloed te kunnen worden uitgeoefend en door deze politieactie kan misdadig gedrag worden tegengegaan. Het 'voorkomen is beter dan genezen' geldt ook voor de politiezorg. Wij doen er goed aan ons hiervan steeds bewust te zijn.

Het is van belang dat de sociale taakvervulling van de politie verder wordt ontwikkeld.

De ontwikkeling van de sociale politietak is in ons korps sedert begin 1972 in discussie. Ervan uitgaande dat er alle reden is voor een geleidelijke verlegging van de politietak in de richting van de sociale actie werd datzelfde jaar de sectie ondersteuning sociale politietaken geformeerd. Aan het hoofd daarvan kwam de maatschappelijk werker, de heer Koops. Sedertdien is de discussie in het bijzonder gewijd aan de taak en de positie van de rayonagenten. Die discussie is nog in volle gang. Thans komt een taakomschrijving van de rayonagenten in het overleg. De relatie van de door de rayonagenten bedreven hulpverlening tot die van de instellingen van het algemeen maatschappelijk werk is een vervolgens aan de orde te stellen punt. De begrenzing der taken zal met die instellingen besproken moeten worden. Daarna zal de uitbouw van het instituut der rayonagenten in behandeling kunnen komen.

De politie moet steeds bereid zijn tot kritische toetsing van de rechtmatigheid, rechtvaardigheid en utiliteit van haar optreden, zo nodig ten overstaan van de burgerij.

Begin 1974 is in ons korps overleg gevoerd over de wijze waarop klachten van de burgerij over het politieoptreden worden behandeld. Dat de wijze waarop klachten uit de burgerij worden behandeld van grote betekenis is voor de verhouding politie - burgerij wordt algemeen erkend. De burger heeft er recht op dat hij zijn grieven en klachten kan deponeren in de zekerheid dat er serieuze aandacht aan besteed wordt. Maar de politieambtenaar moet ervan op aan kunnen dat de beoordeling van zijn functie-uitoefening met begrip voor de omstandigheden en voor de moeilijkheden van zijn werk plaats heeft. De bereidheid van politieambtenaren tot kritische toetsing van hun optreden zal groter worden als de behandeling van klachten een objectiever karakter krijgt en niet van de aanvang af het stempel draagt van 'tuchtzaak'. In de komende tijd zal de procedure der klachtenbehandeling wederom onderwerp van bespreking worden. In het bijzonder zal daarbij aandacht besteed moeten worden aan de mogelijkheden van versnelling der afhandeling.

Openheid aangaande het beleid en de uitvoering moet worden nagestreefd.

Een zo groot mogelijke openheid is van belang voor het goed functioneren van de politie. De burger heeft recht op verklaring van het beleid en van de genomen beslissingen. Het externe voorlichtingsbeleid vervult hierin een belangrijke functie. Wil dat beleid geloofwaardig zijn dan mag het niet alles goed proberen te praten. Erkenning van fouten doet de politie vaak minder schade dan pogingen die te verhullen of weg te praten. De burger verwacht van de politie niet dat zij bemand is met mensen die geen fouten maken en dus eigenlijk wondermensen zijn.

Bij de ontwikkeling van het politiebeleid zal de politie zich in toenemende mate moeten richten naar de eisen welke de burgerij al dan niet via haar gekozen vertegenwoordigers of haar wijkorganisaties kenbaar maakt.

Dit principe gaat uit van de noodzaak van verdere democratisering van het politiebeleid en de bevordering van de daarvoor nodige democratische instelling van de politie. De invoering van de verantwoordingsplicht van de burgemeester tegenover de gemeenteraad een aantal jaren

terug en de inschakeling van raadsadviescommissies (voor de openbare orde en voor politie- en brandweeraangelegenheden) zijn factoren in die ontwikkeling.

De beleidsbepaling dient waar mogelijk te geschieden op basis van wetenschappelijk onderzoek; zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de uitvoering zal de politie meer dan vroeger over moeten gaan tot het inschakelen van disciplines van buiten het politievakgebied.

In de nieuwjaarstoespraak van 2 januari 1972 heb ik het belang van beraad over de wijze van bestudering van allerlei vraagstukken onderstreept en uit door mij hierop ontvangen reacties uit het korps heb ik geconcludeerd dat ook in het korps de behoefte wordt gevoeld aan een meer 'planmatige' aanpak. Dit leidde tot mijn memorandum van 13 maart 1972 waarin ik, om het beraad hierover op gang te zetten, enkele gedachten ontwikkelde over de mogelijkheden van verbetering van de beleidsvoorbereiding door uitvoering te geven aan de gedachte van een planbureau of bureau voor beleidsontwikkeling en inzake de benoeming van een politiepsycholoog en van een maatschappelijk werker. Inmiddels zijn een beleidscoördinator, een psycholoog en een maatschappelijk werker benoemd.

Het beleid is de laatste jaren heel nadrukkelijk gericht op de bevordering van en medewerking aan wetenschappelijk onderzoek in verschillende richtingen. Zo begon het Criminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen in 1972 een onderzoek naar het beleid in kinderstrafzaken. Momenteel is overleg gaande over de resultaten van het onderzoek naar de communicatie bij de uitvoerende dienst, dat de sociologen Steijn en Van Megen onder leiding van het Sociologisch Instituut van de Erasmusuniversiteit Rotterdam hebben ingesteld. Op 1 juli jl. is drs. Vervoort van het Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden begonnen met een half jaar durend onderzoek naar een programma voor de maatschappelijke vorming voor de primaire opleiding van politiepersoneel. In dezelfde categorie behoort uiteraard onze medewerking aan de bestudering door het ministerie van Binnenlandse Zaken van de mogelijkheden van geautomatiseerde informatieverwerking ten behoeve van de surveillancesplanning. Zoals bekend zal in het kader daarvan binnenkort met een proef van een half jaar worden begonnen. Wij mogen als vaststaand aannemen dat de politie, wil ze haar opdracht tot het verschaffen van een aan de eisen

van de tijd aangepaste politiezorg blijven vervullen, daarbij de hulp van de wetenschap niet zal kunnen missen.

Gestreefd moet worden naar een nadere plaatsbepaling van de politie in de maatschappij, onder meer door het tegengaan van haar geïsoleerde positie.

Op verschillende manieren hebben wij de plaats van de politie in de maatschappij aangepast aan de veranderde omstandigheden en eisen. Vrij algemeen heerst de overtuiging dat het er een behoort te zijn te midden van de burgers en zo min mogelijk daarvan geïsoleerd. De betrokkenheid van politieambtenaren in maatschappelijke activiteiten dient daarom waar mogelijk te worden gestimuleerd. Dat de politieambtenaar buiten dienst een 'gewone' burger is, werd onderstreept door de mogelijkheid die werd gegeven om zich in burgerkleding in en uit dienst te begeven. Het beperken van de anonimiteit van het politietoetreden werd bevorderd door de voorschriften over het opgeven van de naam. Deze dienstorder heeft veel stof doen opwaaien. Nog steeds hebben verschillende politieambtenaren er moeite mee.

Gewerkt moet worden aan de ontwikkeling van eigentijdse normen voor de wijze waarop de politieambtenaar zich naar buiten manifesteert (houding, kleding, uiterlijk, omgangsvormen).

Over de absolute eis van een goed verzorgd uiterlijk en correcte kleding heb ik enkele malen uitspraken gedaan. De politieambtenaar, vertegenwoordiger van het openbaar gezag, dient als zodanig herkenbaar te zijn voor de burgerij. Veel van de bij de politie geldende voorschriften en gebruiken op het stuk van haar manifestatie naar buiten werden vroeger klakkeloos overgenomen van de militaire regelingen. Het is begrijpelijk dat ontwikkelingen in het leger (haardracht en groetplicht bijvoorbeeld) bij de politie grote verwarring hebben gebracht. In ons korps werden enkele wijzigingen in de oude voorschriften aangebracht. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de veranderingen in de wijze van aanspreken. Bij die enkele wijzigingen kan het echter niet blijven. Er zal een stel eigentijdse normen voor de politie ontwikkeld moeten worden. De noodzaak daarvan signaleerde ik ter gelegenheid van de installatie van commissaris van politie Van der Poel op 1 november 1971. De situatie van het moment leidt tot onzekerheid en aarzeling. De ouderen houden zich iets gemakkelijker aan de nog steeds geldende voorschriften, maar

sommige jongere personeelsleden lijken een zekere schroom te hebben om bijvoorbeeld de hand naar de pet te bewegen voor het brengen van een groet. Er zijn er ook die bij wijze van groet met de hand zwaaien. Het is duidelijk dat hierdoor tekort wordt gedaan aan de presentatie van het politiekorps naar buiten. Nader beraad is nodig over de wijze waarop de 'tucht en discipline' van de politie veranderd kunnen worden in een bij de huidige eisen der samenleving en bij de thans geldende doeleinden der politie passend stelsel van vormen voor de onderlinge omgang en voor het optreden naar buiten.

De politie zal veel aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling en toepassing van die methoden en tactieken welke de noodzaak van het gebruik van fysiek geweld tegen mensen bij de uitvoering van de politietoekomst tot een minimum beperken.

Het gebruik van fysiek geweld door de politie zal wel nooit gemist kunnen worden. Toch lijkt het om allerlei redenen een goed beleid te trachten daar waar mogelijk andere middelen dan geweld te benutten bij het vervullen van de politietoekomst en aldus het gebruik van geweld tegen personen tot een minimum te beperken.

Verdere democratisering van de interne verhoudingen, leidende tot een maximale participatie in beleidsontwikkeling en uitvoering, is een eis van betekenis.

Bij herhaling heb ik de afgelopen jaren nota's gewijd aan de democratisering van de interne verhoudingen in het korps. Het hierover gevoerde overleg heeft geleid tot verschillende maatregelen ter vergroting van de medezeggenschap (bevorderingscommissies, commissie van advies in tuchtzaken, personeelsadviesgroep, samenstelling diverse werkgroepen, enz.). Reeds is gebleken dat door de inschakeling van op inspraak gerichte overlegorganen de prioriteiten bij het nemen van beslissingen in het kader van het personeelsbeleid beter kunnen worden afgewogen. Ook in de toekomst zal moeten worden nagegaan op welke wijze deze ontwikkeling kan worden voortgezet.

Het sociale klimaat in het korps dient gunstig beïnvloed te worden door een personeelsbeleid dat aan het welbevinden van de functionarissen en aan het scheppen van mogelijkheden voor hun maximale ontplooiing evenveel gewicht toekent als aan de verwerkelijking van een goede politiezorg.

In het personeelsbeleid moeten vaak tegenstrijdige belangen verzoend worden (individueel belang en korpsbelang). De kunst van het moderne personeelsbeleid is het vinden van het juiste evenwicht tussen rechtvaardigheid, sociaal gevoel en de eisen voor de kwaliteit van het werk. De uitbreiding van de zogenaamde 'woonkring' en de verruiming van de studiefaciliteiten voor niet-vakgerichte studie zijn voorbeelden van besluiten waarin het welbevinden der betrokken ambtenaren en hun ontplooiingskansen belangrijk gewicht in de schaal hebben gelegd. Dat welbevinden stoelt op levensgeluk, bevrediging in het werk zowel als een aangename werksfeer. Voor het vinden van het bedoelde evenwicht is uiteraard ook het begrip en de medewerking van het personeel onmisbaar.

Gestreefd moet worden naar een principiële gelijkstelling van mannelijke en vrouwelijke ambtenaren.

Op basis van een tweetal nota's over de plaats van de vrouw bij de politie is breed overleg gevoerd. De gelijkstelling van mannelijke en vrouwelijke politieambtenaren kon zich daardoor geleidelijk ontwikkelen. Die voortgaande integratie maakte het mogelijk tot niet onbelangrijke uitbreiding van het aantal vrouwelijke, executieve ambtenaren over te gaan. Per 1 januari 1975 maakten de vrouwelijke (hoofd)agenten en aspiranten 8,7 procent van het totale aantal personeelsleden van die rang uit. Voor de gehele gemeentepolitie in ons land is dat percentage 3,4 procent. Op 1 januari 1971 bedroeg dat percentage voor ons korps 4,6 procent; landelijk 2,6 procent. In Amsterdam en Rotterdam was het aantal van de vrouwelijke ambtenaren op 1 januari 1975 respectievelijk 5,4 procent en 3,1 procent.

De aanpassing van het leiderschap bij de politie aan de hedendaagse eisen zal ook in de toekomst veel aandacht vergen.

Ter gelegenheid van de installatie van twee inspecteurs op 17 januari 1975 heb ik een aantal eisen geformuleerd waaraan naar mijn opvatting de moderne leider bij de politie moet voldoen. Van de facetten van het

leiderschap die typisch eigentijds zijn dan wel een eigen jasje hebben gekregen noemde ik: openstaan voor en streven naar zinvolle vernieuwingen; zorg besteden aan de nodige communicatie, vooral door naar de geleiden toe te gaan; aandacht voor toestand materieel en welbevinden personeel; verschaffen inzicht in het waarom van beslissingen en initiatief en kritiek aanmoedigen en gezamenlijke initiatieven stimuleren en honoreren.



Arrestatie van een demonstrant op het Binnenhof

Discussie en overleg

Ofschoon het merendeel der genoemde beleidsprincipes op enigerlei wijze afzonderlijk in het korps in bespreking is geweest en een groot deel ervan in het overleg behandeld en geaccepteerd is, lijkt het mij goed thans het gehele pakket aan U voor te leggen. Ik ben mij ervan bewust dat deze nota geen gemakkelijk te verwerken lectuur vormt. Toch hoop ik dat velen zich de moeite van het lezen willen getroosten en ik zou het op prijs stellen als zoveel mogelijk korpsleden mij hun reactie en hun opvatting over één of meer dezer principes deed weten. Het is

niet alleen van belang dat zo groot mogelijke eenstemmigheid bestaat over de concrete plannen welke op grond van deze principes zijn of worden ontwikkeld. Begrip voor of adhesie met de gezindheid welke uit verschillende der beleidsuitgangspunten blijkt, is van zeker zoveel betekenis. Ik stel mij voor deze nota ook in de commissarissenvergadering en in de dienstcommissie aan de orde te stellen.

's-Gravenhage, 1 september 1975

de Hoofdcommissaris van Politie, dr. C.N. Peijster

7

Vrijheid van meningsuiting voor de politie

Aanleiding voor deze beschouwing was een brief die de Rotterdamse hoofdinspecteur van politie Bouwe Kalma, chef van de Zeden- en Kinderpolitie, op 22 mei 1976 zond aan de bezetters van de Bloemenhove-kliniek in Heemstede. In de kliniek verrichtten artsen abortus, zeer tegen de zin van minister van Justitie Van Agt. Deze had op 18 mei de politie opdracht gegeven de kliniek te sluiten maar feministes hadden dat politiezegel verbroken en het gebouw bezet. Peijster was reeds lang een voorstander van vrijheid van meningsuiting voor politieambten; twee jaar eerder had hij ook het demonstratierecht van politieambten erkend (al vond hij dat zij zich bij het demonstreren meer ingetogen hadden kunnen gedragen), maar hij meende dat Kalma over de schreef was gegaan. In dit artikel, dat werd gepubliceerd in Liberaal Reveil, geeft hij aan waar wat hem betreft voor politieambten de grens van de vrijheid van meningsuiting lag.

Door enkele recente gebeurtenissen is de vraag naar de betekenis voor de politieambtenaar van de vrijheid van meningsuiting actueel geworden. Die vraag is vooral opgeroepen door meningsuitingen met een demonstratief karakter van enkele politieambtenaren, waarop ik hierna nog terugkom. Is het verbazingwekkend dat thans de vraag naar de omvang van de vrijheid van meningsuiting wordt gesteld? Gebeurt dit misschien vooral doordat bepaalde tot provocatie geneigde functionarissen thans dit onderwerp als terrein van actie hebben gekozen? Of worden de politieambtenaren van thans toch te zeer beperkt in het genot van hun grondwettelijke rechten?

Het is niet gemakkelijk op deze vragen een eenduidig en afdoend antwoord te geven. In ieder geval is het verstandig voor dat antwoord de problematiek in een wat ruimer kader te plaatsen. Daarvoor is vooral aanleiding omdat naar mijn overtuiging juist de veranderde gezagsomstandigheden in maatschappij en in politie een belangrijke factor zijn in het ontstaan van de onderwerpelijke problematiek. In vroeger

tijden werd in de samenleving – en ook in de politie – geleefd en gewerkt aan de hand van een stelsel regels dat op de enkele grond van zijn bestaan werd nageleefd, dat slechts beperkte interpretatieruimte voor het uitvoerende niveau liet en dat desondanks nauwelijks werd aangevochten. Enerzijds had de politieambtenaar vroeger een grote mate van zekerheid en steun aan de hem gegeven voorschriften, maar anderzijds beperkten deze hem sterk in zijn zelfstandige ontplooiing en eigen interpretatiemogelijkheden. In die situatie is in onze samenleving duidelijk verandering gekomen. Maar ook in de politie – en dat wordt wel eens vergeten – is die verandering zich aan het voltrekken. De politieambtenaar van nu moet functioneren met de kennis van gegeven algemene richtlijnen en regels, die hij met een grote mate van zelfstandigheid moet toepassen in het concrete geval. Er wordt daarbij van hem begrip voor nuances verwacht en hem wordt de eis gesteld bij het toepassen van de hem gegeven algemene richtlijnen steeds de meest op het concrete geval toegesneden oplossingen te vinden.

De concrete ruggensteun welke wet en order de politieambtenaar thans bieden is beduidend geringer dan zijn voorganger van bijvoorbeeld 25 jaar geleden genoot. De voorschriften aangaande het gedrag van de politieambtenaar in en buiten dienst waren in vroeger tijden gedetailleerder en omdat het voor allen tegelijk geldende regelingen waren, grepen zij ook diep in het privéleven van de ambtenaar in. Vooral om de objectieve en onpartijdige positie van de politieambtenaar te waarborgen koos men in een tijd die toch al bedilliger was dan de huidige vaak de (gemakkelijkste) weg van een volledig verbod. Politieke betrokkenheid van de individuele politieambtenaar was in het algemeen gesproken taboe. Een verbod om verkiezingsaffiches op zijn privéwoning te hebben – het is maar een voorbeeld – paste in die tijd. Dat verbod is inmiddels ingetrokken.

Gaandeweg is de overtuiging gegroeid dat de privélevenssfeer van de politieambtenaar zo min mogelijk moet worden aangetast en in ieder geval minder dan in het verleden de gewoonte was. Toch zijn op dit moment nog velen van mening dat zelfs het enkele lidmaatschap van een politieke partij eigenlijk niet past voor een politieambtenaar! Mij dunkt dat die opvatting een te grote inbreuk op de privélevenssfeer van deze ambtenaren maakt. Maar dat wil natuurlijk niet zeggen dat niet nog steeds geldt dat de politieambtenaar moet streven naar onpartijdige functie-uitoefening, zo min mogelijk gehinderd door zijn

eventuele buitendienstactiviteiten. Ook al is door mij in de jaren vijftig bijvoorbeeld de afschaffing van het bedoelde verbod van politieke affiches aan de privéwoning in het *Tijdschrift voor de Politie* aanbevolen, toch zal de individuele politieambtenaar – nu het verbod is opgeheven – zich moeten afvragen welk gebruik hij van deze grotere vrijheid maakt.

Het grondwettelijke recht van de vrijheid van meningsuiting – waar thans herhaaldelijk een beroep op wordt gedaan – had vroeger – zo moet worden vastgesteld – een geringere feitelijke betekenis voor de politieambtenaar dan thans! Maar wat toen de grond voor het opleggen van ver gaande beperkingen was, geldt ook nu nog als oogmerk en dat is: dat de ambtenaar zich bij de uitoefening van dat recht niet moet gedragen in strijd met andere verplichtingen welke zijn functie hem opleggen en waartoe hij krachtens zijn benoeming en beëdiging is gehouden. De gehoudenheid van de politieambtenaar tot objectieve en onpartijdige functie-uitoefening zal hem ook thans nog tot een zekere terughoudendheid nopen. Die terughoudendheid is vooral nodig als hij – voor de burgerij als politieambtenaar kenbaar – deel wil nemen aan demonstratieve acties met betrekking tot onder de bevolking controversieel liggende politieke onderwerpen. Hierbij wordt bedoeld op onderwerpen die zijn eigen rechtspositie raken, ofschoon ook daarin een wijze terughoudendheid wenselijk is.

Ook thans moet de overheid nog kunnen rekenen op de loyaliteit van haar ambtenaren. De politieambtenaar zal er nog steeds veel aan gelegen moeten zijn dat het vertrouwen van de burgerij in haar politie zo veel mogelijk wordt bevorderd. Dat in de huidige tijd niet naar een verbodsbepaling in de reglementen kan worden gewezen om als ongewenst te beschouwen meningsuitingen te definiëren, betekent geenszins dat de politieambtenaar van thans een onbeperkt gebruik van zijn vrijheid van meningsuiting kan en mag maken. Het gemis van dergelijke expliciete bepalingen is eerder een aanwijzing voor de grote betekenis welke thans gehecht wordt aan de zelfstandige oordeelsvorming van de mondige ambtenaar!

Van belang zijnde factoren

Hoe nu in concreto de grens moet worden bepaald tussen wat de hedendaagse politieambtenaar zich wel en niet kan veroorloven valt aan

de hand van de genoemde algemene uitgangspunten niet te bepalen. Ik zou ook niet willen proberen een voor de concrete gevallen direct toepasbaar standpunt te formuleren. Wel lijkt mij goed enkele factoren te vermelden die de bepaling van de bedoelde grens mijns inziens zullen beïnvloeden.

Allereerst doen de mogelijkheden dat publieke uitingen buiten zijn dienst gedaan ongewenste invloed op zijn functie hebben, zich niet alleen bij de politiefunctionaris voor. Eigenlijk lopen al degenen die bekleed zijn met overheidsgezag of publieke verantwoordelijkheid dit risico. Daarom ook behoort de vraag naar de toelaatbaarheid van publieke uitingen door politieambtenaren tegen de achtergrond van wat in de huidige tijd in dit opzicht tot de publieke moraal behoort, te worden beoordeeld.

Ten tweede geldt de vroeger heersende gedachte niet meer dat de politiemán '24 uur per dag in dienst is'. De overtuiging heeft veld gewonnen dat ook de politieambtenaar buiten zijn diensturen in beginsel de vrijheid geniet die elke burger heeft. Slechts wanneer zijn gedrag of optreden buiten diensttijd een ongewenste invloed op zijn functioneren kan hebben, is er aanleiding voor inperkingen van die volledige vrijheid. In het algemeen zal zich dit alleen kunnen voordoen als de politieambtenaar daarbij voor het publiek als zodanig kenbaar is of wordt. Die kenbaarheid roept de politieambtenaar zelf op als hij zich met rang en functie presenteert. Het hoeft overigens niet twijfelachtig te zijn dat de politieambtenaar tot een zich buiten dienst bekendmaken met rang en functie bevoegd is.

Ten derde is van veel belang voor de beoordeling van de toelaatbaarheid het onderwerp dat in de meningsuiting wordt aangesneden. Het is van geen belang met welke streek van het politieke kompas de uiting overeenkomt. Dat de politieambtenaar, ook degene die als zodanig bij het publiek bekend is, zich in het openbaar uitspreekt over enig politiek punt moet in het algemeen niet ongewenst of onjuist geacht worden. Zijn objectief en onpartijdig functioneren behoeft daardoor op zichzelf niet geschaad te worden. De politieambtenaar zal zich echter terughoudend moeten opstellen (en zich van publieke uitspraken onthouden) als het gaat om het kiezen van partij in conflicten met betrekking tot de rechtshandhaving. Door zich publiekelijk in die discussie te begeven brengt hij zijn onpartijdige functioneren snel in gevaar en daardoor het vertrouwen van de burgerij.

Ten vierde geldt naast de eisen welke het objectieve en onpartijdige functioneren van de politieambtenaar meebrengen, voor hem ook de plicht dat hij op loyale wijze zijn bijdrage levert aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de organisatie. Het is deze loyaliteitseis die in de 'Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern)' welke de minister-president op 21 juli 1972 voor de rijksambtenaren vaststelde (Staatscourant 08-08-72) een belangrijke plaats inneemt. In de ministeriële richtlijnen wordt gesteld dat de ambtenaar zich meer beperkingen zal moeten opleggen naarmate het verband tussen zijn functie en de beleidsmaterie waarover hij in het openbaar zijn mening wil uiten, nauwer is. Voor de politie moet, dunkt mij, op overeenkomstige wijze gelden dat voor hen die persoonlijk bij de beleidsvoering zijn betrokken, terughoudendheid gewenst is als het gaat om het naar buiten brengen van afwijkende meningen.

Tenslotte is van veel belang de wijze waarop de uiting publiek wordt. Naarmate deze meer een 'demonstratief' karakter heeft, wordt de grens van het toelaatbare voor de politieambtenaar eerder overschreden. Los hiervan staat een eventueel letterlijke of beledigende vorm van de uiting; die is de burger niet toegestaan en voor de politieambtenaar zeker ontoelaatbaar.

Wie bepaalt de grens?

De grote vraag is natuurlijk: wie bepaalt nu in het concrete geval de grens? Voor mij staat vast dat de primaire verantwoordelijkheid daarvoor bij de betrokken politieambtenaar zelf ligt. Zijn chefs en het bevoegde gezag hebben in deze een marginale toetsingstaak. Zij zullen zich, ervan uitgaande dat het grondwettelijke recht op vrijheid van meningsuiting ook voor de politieambtenaar geldt, moeten afvragen of de betrokken ambtenaar in redelijkheid tot deze afweging van het dienstbelang kon komen tegenover zijn voorgenomen uiting. Het lijkt overigens een goede zaak als dergelijke conclusies slechts worden getrokken op commissoriaal advies, met behoorlijke inspraak van de betrokkene. Veel zal natuurlijk afhangen van de mate waarin bij deze standpuntbepaling ruimte wordt gelaten voor het ontzien van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar en vertrouwen wordt geschonken aan zijn eigen beslissingsmacht daarin. Het is naar mijn overtuiging vooral

de vrees voor het hanteren van onvoldoende eigentijdse normen bij deze beoordeling welke sommigen tot een zekere gevoeligheid in deze brengt.

De recente gebeurtenissen welke de stoot tot de huidige discussie over de vrije meningsuiting voor de politie gaven zou ik hierna tegen de achtergrond van het vorenstaande aan een – uiteraard strikt persoonlijke – beoordeling willen onderwerpen.

De Rotterdamse hoofdinspecteur van politie B.D. Kalma zond op 22 mei jl. een telegram aan de bezetsters van de Bloemenhovekliniek in Heemstede waarin hij zich solidair verklaarde met de actie tegen de ‘inquisitiemethoden’ van minister van Justitie Van Agt. Op dezelfde datum zond hij een soortgelijk telegram aan de politie van Heemstede waarin hij bovendien het advies gaf de bevelen van de minister van Justitie te negeren. Beide telegrammen ondertekende hij met zijn naam met toevoeging van zijn functie bij de Rotterdamse politie (Chef Zeden- en Kinderpolitie).

De meningsuiting welke in deze telegrammen besloten ligt betreft eigenlijk niet alleen het kiezen van positie in een (politiek) controversieel onderwerp (abortuskwestie), maar ook in de discussie omtrent de wijze waarop de daarmede verbonden problemen op het terrein van de rechtsordehandhaving moeten worden opgelost. Nu deze meningsuiting publiekelijk is geschied (door kennisgeving aan de pers) en het publiek bekend is met de politiefunctie van de betrokkene (ook door het vermelden daarvan in de telegrammen), ben ik van mening dat deze uiting op ongewenste wijze afbreuk doet aan enkele essentiële belangen welke de betreffende politieambtenaar op grond van zijn functie en de door hem afgelegde eed moet dienen. Hier is naar mijn mening de grens overschreden van wat bij het uiten van de mening voor de politieman toelaatbaar is met het oog op zijn onpartijdige positie als politieambtenaar, op de van de ambtenaar te eisen loyaliteit en op de fatsoensnormen welke in het onderlinge verkeer gevraagd mogen worden. Tot deze conclusie kom ik ook omdat vastgesteld moet worden dat de handelwijze van deze hoofdinspecteur door het gebruik van min of meer lasterlijke bewoordingen (‘inquisitiemethoden’) onder de maat is en omdat ongewenst en onjuist geacht moet worden dat politieambtenaren van het ene die van het andere korps aanzetten tot het negeren van bevelen van de verantwoordelijke minister van Justitie. Gelet op hetgeen dienaangaande in de pers is gepubliceerd, heeft ook de burge-

meester van Rotterdam tot de ontoelaatbaarheid van deze handelingen geconcludeerd.



Burgemeester Frans Schols in gesprek met buurtbewoners

In augustus van dit jaar zonden dertien hogere politieambtenaren en politiebond-functionarissen een telegram aan de Zuid-Afrikaanse regering waarin afschuw wordt uitgesproken over het optreden van de politie in dat land. In dat telegram spreken de dertien van 'weezinwekkende onderdrukkingmethoden' en zij verklaren zich verder solidair met de 'voor haar vrijheid strijdende bevolking van Zuid-Afrika'. De vrijheid van meningsuiting beoogt vooral ruimte te geven aan het verkondigen van standpunten aan degenen die zich in geweten geroepen voelen hun opvattingen over toestanden, misstanden of gebeurtenissen tot uitdrukking te brengen. Het is begrijpelijk dat de politieambtenaar zich vooral emotioneel betrokken kan voelen bij het politieoptreden waar ook ter wereld, zeker als dit de handhaving der orde betreft door middel van veelvuldig vuurwapengebruik met dodelijke afloop. Ik meen dat over een uitspraak als in dit telegram gedaan het 'ontoelaatbaar' niet moet worden uitgesproken. Er is naar mijn mening geen reden in dergelijke gevallen de vrijheid van meningsuiting voor de politieambtenaar verder te beperken dan voor alle andere burgers. Met an-

dere woorden, er kan niet gesteld worden dat deze politiefunctionarissen in redelijkheid niet tot deze afweging van het 'dienstbelang' tegen dat van hun meningsuiting konden komen. Een geheel andere zaak is natuurlijk dat met deze opvatting geen oordeel is uitgesproken over de wenselijkheid of opportuniteit van dergelijke publieke uitspraken van politieambtenaren.

De vrijheid van meningsuiting ligt de liberaal na aan het hart. Hem moeten de ontwikkeling en verwerkelijking van dat grondrecht veel waard zijn. Voor beperkingen ervan moeten wel erg goede gronden bestaan en zij zullen, indien verantwoord, zo klein mogelijk gehouden moeten worden. Het komt mij voor dat een redelijke toepassing van de hierboven bedoelde beperkingen voor de politieambtenaar zullen kunnen leiden tot een zodanige uitoefening van zijn recht op vrije meningsuiting dat hij zich een volwaardig staatsburger in de moderne zin kan voelen, zonder dat hij daardoor zijn functie-uitoefening schaadt.



Politiebeleid in de democratische rechtsstaat

Dit artikel publiceerde Peijster in 1981 in Liberaal Reveil, op een moment dat de politie en de autoriteiten die op lokaal niveau het bevoegd gezag uitoefenden, van diverse zijden scherp werden bekritiseerd. In Amsterdam was het tot hevige confrontaties met de kraakbeweging en haar sympathisanten gekomen. De Amsterdamse politieleiding hanteerde een nieuwe aanpak bij het ontruimen van gekraakte panden en besloot op grond daarvan niet altijd onmiddellijk gevolg te geven aan een rechterlijk bevel tot ontruiming. Dat besluit lokte scherpe kritiek uit. In dit artikel bracht Peijster zijn liberale visie op het politiebeleid tot uitdrukking.

Vrijheid, verantwoordelijkheid, verdraagzaamheid en sociale gerechtigheid worden door liberalen beschouwd als fundamenteën der samenleving. De beginselprogramma's van de VVD hebben dit telkenmale met nadruk vastgesteld. Ook de beginselverklaring van 1979 aanvaardt deze fundamenteën als grondslag van de politiek van de partij. Zij acht een zo groot mogelijke vrijheid van de mens, zowel in geestelijk en materieel, als in staatkundig opzicht, een 'onmisbare voorwaarde voor zijn zelfontplooiing' (artikel 4 Beginselverklaring). Ditzelfde artikel vermeldt verder: 'Het is de taak van de overheid er op toe te zien, dat een ieder een zo groot mogelijke vrijheid geniet. Dit laatste bepaalt tevens de grenzen van het overheidsingrijpen'.

De uitvoering van de in deze aan de overheid toegedachte taak rust deels op de schouders van de politie. Het te dezer zake gevoerde politiebeleid is van veel belang voor de mate waarin het vrijheidsbeginsel in onze samenleving wordt verwerkt. De beginselverklaring raakt op meer punten aan onderdelen van de politietaak. Zo stelt zij dat het handhaven van de rechtsstaat en van een democratisch staatsbestel onmisbare voorwaarden vormen voor de vrijheidsbeleving van de burgers en ook: 'De mens is geestelijk vrij als hij in woord, geschrift en gedrag uiting kan geven aan zijn gevoelens en opvattingen. Hij dient daarbij

de rechten van anderen te respecteren'. Vooral deze alleszins redelijk eis van het respecteren van de rechten van anderen, plaatst de voor het politiebeleid verantwoordelijke gezagsautoriteiten herhaaldelijk voor problemen, in het bijzonder bij de regulering van de uitoefening van het recht van vrijheid van demonstratie.

De wijze waarop de rechtsorde in ons land vandaag de dag feitelijk wordt gehandhaafd, heeft niet aller instemming. Sommigen maken zich zorgen over zich voordoende criminele verschijnselen en meer speciaal over de daardoor ontstane onveiligheid. Anderen zijn van oordeel dat diegenen die voor de rechtshandhaving verantwoordelijkheid dragen een te grote tolerantie aan de dag leggen, vooral als actievoerders zich aan strafbare feiten schuldig maken. Kritiek op het in deze gevoerde politiebeleid is soms begrijpelijk, in het bijzonder als het in de rechtsstaat geldende beginsel van de rechtsgelijkheid wordt geraakt. Kritiek is soms op zijn plaats, als inbreuken op de rechten van anderen disproportionele vormen aannemen. Niet zelden zien critici echter over het hoofd, dat er ook factoren zijn die buiten de invloed van de rechtshandhaver om, hun werking uitoefenen, zoals veranderende opvattingen in de samenleving, ook met betrekking tot het gezag, en de geringere werking van de traditionele middelen van rechtshandhaving. Het leek van belang enige aspecten van de huidige rechtsordehandhaving te belichten.

Gezag

Ik duidde hierboven op de verminderende bereidheid in de samenleving tot het aanvaarden van gezag. Het gezag van de politieagent wordt niet langer geaccepteerd op de enkele grond dat hij het politie-uniform draagt. Toch is de acceptatie van het gezag door de burger nodig, wil van volwaardige gezagsuitoefening sprake zijn. Zolang het politieoptreden (in algemene zin) begrijpelijk is of wordt gemaakt en zolang de daarbij gehanteerde middelen in redelijkheid passend kunnen worden geacht, zal de aanvaarding van het gezag van de politie in het algemeen niet al te veel moeilijkheden opleveren. De bereidheid van de actievoerders om het politieoptreden te accepteren, wordt uiteraard ook bepaald door de mate waarin zij hun verlangens als redelijk beschouwen en ook door de mate waarin zij het bestaande overheidsapparaat

onredelijk of onbillijk achten. Evenzeer is van groot belang of het doorgaande politiebeleid de burger voldoende vertrouwen inboezemt. Dat vertrouwen kan geschaad worden als het politieoptreden niet in het bestuurlijke kader wordt geplaatst of als het daarbij gebruikte geweld onevenredig kan worden genoemd.

Het geweldsgebruik door de politie wordt in de huidige tijd eerder excessief genoemd dan vroeger. Met de politiesabel kon vroeger 'on gehoorzaamheid aan de wet' gekeerd worden en daarmee kon het gezag worden hersteld. Een dergelijk gebruik van geweld wordt echter steeds minder aanvaardbaar geacht. Bij het kiezen van methoden van gezagshandhaving zal daarom bij voorkeur de toepassing van geweld vermeden moeten worden. Geweldstoepassing moet 'ultimum remedium' blijven. Niet alleen omdat dit ethisch verkieslijk is, maar ook omdat in de praktijk blijkt dat de taakuitoefening van de politie het meest effectief is als deze zonder geweldsgebruik plaats heeft en als de gehanteerde middelen pas zwaarder worden als de situatie verergert. Als andere middelen evenwel falen, blijft soms geen andere keuze over dan de toepassing van geweld. Dat moment moet intussen met zorg bepaald worden en bij het gebruik van geweld zullen in ieder stadium de eisen van gematigdheid en proportionaliteit in acht genomen moeten worden.

Onder andere middelen die beschikbaar zijn voor de handhaving van het gezag, neemt dat van de overreding een belangrijke plaats in. Herhaaldelijk blijkt dat tijdens gevoerd overleg van weerszijden gegeven uitleg en de daarbij gehanteerde argumenten escalatie van een conflictsituatie kunnen voorkomen. Ten onrechte wordt wel gedacht, dat het gezag per se wordt geschaad als op (dreigende) aantasting van orde en gezag niet terstond met kracht wordt gereageerd. De politieambtenaar die de beëindiging van strafbaar of schadelijk gedrag door middel van overreding of overleg bereikt, heeft zijn gezag eerder versterkt. Conflictoplossing behoort evenzeer tot het takenpakket van de politie als de rechtshandhaving met toepassing van wettelijke bepalingen en met gebruikmaking van wettelijke bevoegdheden.

Niettemin zal het gebruik van geweld door de politie als uiterste middel niet gemist kunnen worden. Is het (ook voor de burger) duidelijk, dat de politie geen ander middel dan wapengebruik overblijft om haar taak te vervullen en dat dit middel in verhouding staat tot de gepleegde inbreuk op de rechtsorde, dan levert de toepassing van dit

geweld ook niet die onvrede en protestreacties op die wij soms waarne-
men. Intussen is de bedoelde gefaseerde hantering der voor de rechts-
handhaving beschikbare middelen en de keuze daarvan op de goede
momenten geen gemakkelijke zaak. Hier kunnen zich licht taxatie-
fouten voordoen.

De liberale eis dat het overheidsgezag strikt gebonden moet zijn aan
nauwkeurig omschreven rechtsregels, die de vrijheid van de burgers
waarborgen, brengt mee dat het politieoptreden steeds aangepast en zo
terughoudend mogelijk moet zijn. Die terughoudendheid is ook nodig
bij het hanteren van wettelijke bevoegdheden ten opzichte van degenen
wier gedrag op gespannen voet met de rechtsorde staat. Ik wijs er bo-
vendien op, dat rechtsorde geen vast omljnd en duidelijk herkenbaar
begrip is. Critici van het huidige politiebeleid die hun stellige oordeel
vergezeld doen gaan van eenduidige, krachtdadige oplossingen der pro-
blemen, zijn er zich vaak niet van bewust dat wat in het concrete geval
recht is, dikwijls niet zo gemakkelijk is vast te stellen als wel gedacht
wordt en dat het begrip rechtsorde minder direct voortvloeit uit wettelij-
ke bepalingen dan wordt gesuggereerd door de wettelijke opdracht aan
de politie tot daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De kreet
'wet is wet' gaat minder vaak op dan wel wordt gedacht.

Tolerantie

Ik vermeldde hierboven al de vaak gehoorde opvatting, dat degenen die
voor de rechtshandhaving verantwoordelijkheid dragen, een te grote
tolerantie aan de dag leggen. Men wijst deze vaak af, omdat – in die
opvatting – juist door die tolerantie strafbaar en onordelijk gedrag zou-
den worden bevorderd. Als het politiebestel minder lankmoedig was,
zou, zo geloven sommigen, onze maatschappij minder onrust, minder
protest, minder geweld en minder criminaliteit te zien geven. Zonder
te zeggen dat de tolerantie nooit te ver gaat, geloof ik niet in die heil-
zame werking van een minder lankmoedig beleid. De moeilijkheden,
ordeverstoringen en onrust in onze samenleving hebben doorgaans
hun eigen oorzaken die geen verband houden met de reactie van de
overheid daarop.

Als dat anders was, zouden we in landen waar tolerantie een veel
minder voor de hand liggende trek in het overheidsoptreden is, geen

gewelddadige rellen van krakers en jongeren kennen. Maar ze kwamen onlangs zowel in West-Duitsland als in Zwitserland voor en de gepubliceerde krantenfoto's deden niet onder voor die van Amsterdamse rellen! De verklaring hiervoor zit niet in de aard van het politieoptreden, maar meer in de ook in die landen levende bezwaren tegen het beleid van huisvesting en voorzieningen voor de jeugd. Die uitingen van maatschappelijke onvrede houden intussen ook – direct of indirect – kritiek op (onderdelen van) de bestaande rechtsorde in. Het is daar waar de politie als onmiddellijk vertegenwoordigster van de overheid tolerantie kan hanteren ter voorkoming van verharding en ter wille van de dialoog.

De rol van de politie in de huidige samenleving brengt mee, dat zij naast haar handhavingstaak waar mogelijk ook condities schept voor maatschappelijke vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie. Daarom dient de politie het verschijnsel burgerlijke ongehoorzaamheid, evenals andere buitenparlementaire protestacties, met begrip voor wat actievoerders beweegt, tegemoet te treden. Veel van deze acties zijn immers gericht op de verwezenlijking van sociale verlangens. Door een rechtsordehandhaving die zoveel mogelijk ruimte biedt voor maatschappelijke ontwikkelingen, draagt de politie bij tot de bevordering der democratie en laat zij de burgers de vrijheid die liberalen fundamenteel achten in onze samenleving.

Overigens kan de politie deze actieve democratie-bevorderende rol slechts vervullen onder verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag. En de opstelling die dit bevoegde gezag kiest, is medebepalend voor de ruimte welke de politie binnen het kader van de geldende rechtsregels voor het vervullen van die rol heeft. De bereidheid van bewindslieden en andere gezagsdragers tot het voeren van overleg met actievoerders en de houding die deze autoriteiten aannemen bij de bespreking van het overheidsbeleid waartegen de actie is gericht, is natuurlijk van veel betekenis voor het ter zake van de (eventueel onwettige) actie te voeren politiebeleid. Als actievoerders kort na de aanvang van een illegale actie (verkeersblokkade bijvoorbeeld) door bewindslieden voor overleg worden uitgenodigd, past geen felle, repressieve actie van de politie tegen de strafbare handelingen. Dat is anders als de autoriteiten geen begrip voor de actie en geen bereidheid tot overleg met de demonstranten tonen. Het politieoptreden zal als onderdeel van het bestuur moeten pas-

sen in het totale overheidsbeleid en dus mag de rechtshandhaving niet van daarmee strijdige uitgangspunten uitgaan.

Democratie

Het politiebeleid in verband met de rechtshandhaving zal – vooral als die plaats heeft bij protestacties – zo goed mogelijk moeten aansluiten bij de opvattingen, welke dienaangaande in de maatschappij leven. Bij het nemen van beslissingen zal daarom met de opvattingen terzake van parlement en/of gemeenteraad rekening gehouden moeten worden. In ons land is het politiebeleid heel lang op weinig controleerbare en min of meer autoritaire wijze tot stand gekomen. Daarin komt slechts moeizaam verandering. Democratisering van dat beleid wordt door sommigen ongewenst geacht, omdat voor het politieoptreden eenhoofdige leiding en slagvaardigheid vereisten zijn. En inderdaad, aan die eisen moet zeker de leiding van het executieve politieoptreden voldoen. Maar ook de beleidsmatige sturing van de politie zal op zodanige wijze georganiseerd moeten worden, dat slagvaardig optreden van de politie door eenduidige besluiten wordt mogelijk gemaakt.

Noch voor de operationele leiding, noch voor de beleidsleiding behoeven die eisen echter democratisering van het besluitvormingsproces in de weg te staan. Als een concreet optreden niet past binnen een tevoren bepaald beleid en als in zo'n geval de snelheid waarmede beslissingen genomen moeten worden voorafgaand beraad (met bijvoorbeeld de gemeenteraad) niet toelaat, is democratische controle achteraf steeds mogelijk. Hoewel de democratisering van ons politiebestel nog niet vergorderd is en de invloed van de gemeenteraden op dat beleid derhalve niet groot kan worden genoemd, krijgen die raden van politieambtenaren en anderen nogal eens de schuld van wat zij fouten noemen in de uitvoering (of niet-uitvoering) van de politietaak, dan wel in het ter zake gevoerde beleid. Gelet op de geringe greep der gemeenteraden op het politiebeleid en gezien de beperkte feitelijke controlemogelijkheden waarover zij beschikken, kunnen zij echter in het algemeen bezwaarlijk aansprakelijk geacht worden. Het is te hopen dat daar verandering in komt. Het proces van democratisering dat de laatste jaren op gang is gekomen, zal daartoe verder moeten doorzetten.

Democratische invloed op het politiebeleid is ook van belang voor de bepaling van de tolerantiegrenzen bij de rechtshandhaving. Hierboven noemde ik al enkele externe factoren die van invloed zijn op onze tolerantie. De bepaling van de uiterste grenzen van de tolerantie bij de rechtshandhaving of anders gezegd de grens die gesteld wordt aan het begrip dat het politieapparaat opbrengt voor illegale acties, behoort te geschieden aan de hand van de opvattingen dienaangaande in de vertegenwoordigende lichamen. Als de gemeenteraden – in het openbaar beraadslagend – hun oordeel over een dergelijk onderwerp geven, kunnen de voor het beleid verantwoordelijke organen (burgemeester/officier van Justitie) hun beslissingen op meer verantwoorde wijze nemen. Hierbij dient wel te worden bedacht dat de besproken tolerantie bij de rechtshandhaving nogal wat aspecten heeft die raken aan de in ons systeem vereiste rechtsgelijkheid. Hoewel het Openbaar Ministerie die eis van rechtsgelijkheid zal moeten bewaken, kan het evenzeer van belang zijn, dat voor de bepaling van de grenzen dezer tolerantie, raadpleging van het parlement plaats heeft.

Executie vonnissen

In de rechtsstaat behoren beslissingen van de onafhankelijke rechter te worden gerespecteerd. Als de rechter ontruiming van een pand heeft bevolen, zal dat vonnis uitgevoerd moeten worden. En als de rechter in zijn uitspraak de sterke arm heeft opgedragen daartoe zo nodig bijstand te verlenen, dan zal die bijstand verleend moeten worden. Als degenen tegen wie de ontruiming is bevolen, aankondigen zich daartegen te verzetten en als zij het te ontruimen pand in verband daarmee barricaderen, zal bezien moeten worden hoe die ontruiming desondanks met zo min mogelijk schade, vooral voor personen, kan worden bewerkstelligd. Daartoe is enig uitstel van de executie van het vonnis alleszins verantwoord. Alsdan kunnen pogingen worden aangewend om ter zake van het aan het vonnis ten grondslag liggende geschil tot een minnelijke schikking te komen, terwijl ook voorbereidingen getroffen kunnen worden om een eventuele gedwongen ontruiming op zo vreedzaam mogelijke wijze en met zo min mogelijk schade te bewerkstelligen. Hoe lang dat uitstel mag duren, hangt van de omstan-

digheden af, maar in beginsel zal het slechts een beperkte tijdsduur mogen hebben.

Voor de verwijdering van opgeworpen straatbarricades geldt hetzelfde: de daardoor veroorzaakte hinder zal op doorgaande wegen eerder onaanvaardbaar zijn dan in straten in een buitenwijk. Maar steeds zal enige ruimte genomen moeten worden, om de demonstranten tot het beëindigen van hun actie te brengen, dan wel om het wegruimen van overheidswege te volvoeren.

De beslissing tot het voeren van een tolerant beleid, of concreter van een uitstel van politie-ingrijpen, vaak een verstandige beslissing om een oplossing door overleg te bereiken, dan wel om het politietoetreden voor te bereiden, wordt burgemeester of officier van justitie niet steeds in dank afgenomen. Vaak wordt hierop gereageerd met de opmerkingen als: 'De politie wordt niet gedekt door de autoriteiten' of van de politie zelf uit met: 'Wij willen wel, maar we mogen niet'. Opmerkingen van deze aard maken duidelijk dat de sprekers het oneens zijn met genomen beleidsbeslissingen en een ander beleid voorstaan. Maar de verantwoordelijkheid voor dat beleid berust nu eenmaal in onze rechtsstaat bij die autoriteiten; van deze verantwoordelijke gezagsdragers kan bezwaarlijk gevergd worden, dat zij een afwijkend beleid (bijvoorbeeld zoals door die sprekers bepleit) 'dekken'.

In de democratie van de jaren tachtig stellen vrijheid en sociale gerechtigheid nieuwe eisen, ook op het terrein van de rechtshandhaving. Het voldoen aan die eisen heeft consequenties voor de rechtshandhaving en vraagt aanpassingen in het politiebeleid. Die veranderingen passen heel wel in het systeem van de rechtsstaat, voor zover en zolang de democratisch gekozen organen er steun aan verlenen. Een democratische ontwikkeling als hier bedoeld, betekent geen verzwakking, doch veeleer een kwalitatieve versterking van de rechtsstaat, ook omdat zij de vrijheidsgedachte bevordert.

9

De politiefunctie in de democratie

Beschouwingen over feitelijke en mogelijke ontwikkelingen

Onderstaand artikel verscheen in het voorjaar van 1982, eerst in het Bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, later dat jaar in het Tijdschrift voor de Politie. Het is de laatste publicatie van Peijster. Hij hield bij zijn afscheid geen toespraak. Deze tekst is een substituuut. Beland aan het slot van zijn hoofdcommissariaat neemt hij de thema's die hij in 1969 aan de orde stelde, opnieuw op. Zijn visie is niet veel veranderd, maar in vergelijking met het eerder in deze bundel opgenomen artikel 'Politie in de democratische maatschappij', dat hij kort voor zijn aantreden publiceerde, komt hij met een veel concreter hervormingsprogramma.

De rol van de politie in de democratische maatschappij is heel lang onbesproken gebleven. Aan het eind van de jaren zestig werd er aandacht aan besteed in het kader van een studieweek onder de titel 'Versuche zur Erneuerung der Demokratie', georganiseerd door het Gesamteuropäisches Studienwerk tezamen met de Volkshogeschool Bergen (NH). Het studiemateriaal voor de deelnemers aan die bijeenkomst bracht mij tot een tweetal artikelen waar ik als mijn standpunt verdedigde dat de politie zich ook moet richten op de verwezenlijking van de essentiële waarden in onze democratie, zoals persoonlijke, politieke, sociale en economische vrijheid, gelijkheid en sociale gerechtigheid.⁸⁰ In politiekering sloegen die opvattingen aanvankelijk niet aan. Slechts één reactie kwam: in 1971 van de kant van hoofdcommissaris mr. F. Perrick, die mijn gedachten verwierp en concludeerde dat 'de onderworpenheid aan de wet en ondergeschiktheid aan bevoegd gezag de politie in een democratische rechtsstaat duidelijk plaatsen binnen de grenzen van de formele democratie en dat zij in de strijd om de verwerkelijking der materiële democratie geen andere rol te vervullen heeft

⁸⁰ Bibliografie nrs. 23 en 24 (GM).

dan haar in het raam der formele democratie is toebedeeld.⁸¹ Inmiddels zijn tien jaren verlopen en de belangstelling van de samenleving voor de politie is in die tijd door allerlei oorzaken belangrijk vergroot. Het inzicht is groeiende dat de politiefunctie een essentiële rol kan en moet spelen in de bevordering van de goede gang van zaken in onze maatschappij. Het lijkt een goed moment thans te bezien hoe de plaats van de politie in de democratie zich in het afgelopen decennium heeft ontwikkeld.⁸²

Feitelijke ontwikkelingen

De voor ons onderwerp van belang zijnde ontwikkelingen der laatste tien jaren zijn vooral van feitelijke aard. Bij onveranderde wetgeving heeft de politietaak zich vooral ontwikkeld in het vlak van de hulpverlening. Sociale hulpverlening gaat de politie daarbij niet uit de weg, al kost het velen nog moeite dat te erkennen. Maar ook de in dit verband gehanteerde bezwerende formules, als 'de politie is geen maatschappelijk werker' kunnen de wijkagenten niet afhouden van een taakvervulling die geïntegreerd in de wijkbevolking plaats heeft, die een sterk hulpverlenend karakter heeft en die onmiskenbaar leidt tot gevoelens van begrip voor en solidariteit met de bevolking en tot aanpassing van de politiezorg aan de werkelijke behoeften in de samenleving. Eigenlijk kunnen wij stellen dat de wijkagenten een voorhoederol vervullen in het veranderingsproces waarin de politie verkeert.

De toegenomen zelfbewustheid van meer mondige burgers en de grotere openheid dragen ertoe bij dat meer problemen, noden en conflicten ter kennis van de politie komen. Zij moet daar steeds meer op inspelen en zij is heden ten dage ook veel meer in staat tot het onderkennen en signaleren van spanningen in de wijken. Die ontwikkeling is sterk bevorderd doordat de politie met haar wijk- en rayonagenten, maar ook met haar verdere wijkgerichte politiezorg dichter bij de burger is gekomen. In de laatste tien jaren is er ook meer openheid bij

81 F. Perrick, 'Gezagshandhaving in huidige democratie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1971, p. 97 e.v.

82 Na kennisneming van het eerste concept van deze beschouwing heeft drs. R.H.A. Diercks, psycholoog bij het gemeentelijk politiekorps van 's-Gravenhage, mij een aantal adviezen gegeven waarvan ik dankbaar gebruik heb gemaakt.

de politie gekomen. Zij is thans minder een gesloten boek. In de samenleving is meer behoefte ontstaan aan inzicht in het politiewerk en de bereidheid bij de politie om die te honoreren is sterk toegenomen. Hiermee houdt verband een toegenomen invloed van de buitenwereld op het politiewezen: in 1969 werd de burgemeester de plicht opgelegd over zijn politiebeleid in de gemeenteraad verantwoording af te leggen. Raadscommissies zijn zich in toenemende mate met het politiebeleid gaan bezighouden.

Onder invloed van snelle maatschappelijke veranderingen maar ook door een voortschrijdend proces van professionalisering der politie is de ruimte waarbinnen de politie zelfstandig beslissingen neemt bij de uitvoering van haar taak groter geworden. Ofschoon de politiek door de politie nog steeds als een riskant en bedreigend fenomeen wordt gezien lijkt in de politie de overtuiging veld te winnen dat mondige politieambtenaren ook inzicht moeten hebben in de politieke implicaties van de activiteiten die zij in hun vak bedrijven. En ook lijkt het mij dat meer wordt ingezien dat de veel bejubelde neutraliteit der politie van vroeger vaak eigenlijk schijn was, stoelend op opvattingen die doortrokken waren van behoudende (in politieke termen: rechtse) trekken. De interne democratisering van de politie heeft het afgelopen decennium flinke vorderingen gemaakt. Het zogeheten georganiseerde overleg (dienstcommissie) groeide in de meeste korpsen uit tot een belangrijk instituut in het beleidsbeslissingsproces. Daarnaast werd een begin gemaakt met een gestructureerd werkoverleg. De ontwikkeling van dit laatste overleg tussen chefs en medewerkers wordt echter belemmerd door voortlevende traditionele opvattingen en ideeën omtrent het leiderschap.

Actieve bevordering der democratie

Actieve bevordering van de democratie door de politie heeft enerzijds plaats door de wijze waarop zij optreedt, door de wijze waarop zij zich van haar taak bij de handhaving der rechtsorde kwijt en door de vrijheid die zij daarbij de burgers laat. Anderzijds hebben de politiechefs bij de uitvoering van hun bestuurstaak en bij het uitbrengen van adviezen aan bestuurlijke- en justitiële autoriteiten diverse mogelijkheden tot het scheppen van ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen.

Medio 1977 verscheen het befaamde rapport *Politie in Verandering*.⁸³ De opstellers van dit rapport deelden mijn hiervoor weergegeven mening over de actieve democratie-bevorderende rol van de politie. Zij gaan er bij hun analyse van de functie van de politie naar mijn mening terecht van uit dat de politietaak een integrerend onderdeel van de bestuursopdracht van de overheid is en dat zij (de politie) daarom geen eigen, conflicterende doelen mag nastreven. Richting en doel van de bijdrage van de politie tot de beheersing van de samenleving behoren dan ook overeen te stemmen met die van het bestuur in het algemeen. De sociale beheersing door de overheid kan in twee richtingen werken:

1. handhaving van de bestaande maatschappelijke orde;
2. het scheppen van condities voor verandering van de bestaande maatschappelijke orde.

Ook gelet op de feitelijke ontwikkeling van de rol van de overheid in onze samenleving kiest de rapporterende projectgroep voor de tweede richting. Via die keuze komt zij tot de volgende opvatting van de functie van de politie: 'De functie van de politie houdt in het leveren van een mede in het bestuurlijke en justitiële functioneren geïntegreerde bijdrage ten behoeve van de samenleving in de vorm van sociale beheersing, die niet slechts bijdraagt tot bescherming van de maatschappelijke verworvenheden, doch evenzeer de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, gericht op de verwerkelijking van de essentiële waarden in onze democratie.'

Ik ben het eens met deze opvatting over de hedendaagse functie van de politie, die aansluit bij de maatschappelijke veranderingen van de laatste jaren. In de kritiek op deze opvatting wordt ten onrechte gesteld dat de politie zich daarmee actief in de politieke strijd begeeft. Het scheppen van condities betekent bepaald niet dat daarmee de politie een voorhoederol wordt toegekend. Als dat wél het geval was, zou ik daar overigens niet van schrikken. Mij dunkt dat er terreinen denkbaar zijn waar een voorhoederol de politie bepaald niet zou misstaan. (Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan het keren van ook in ons land de kop opstekend racisme.)

83 Rapport Projectgroep Organisatiestructuren Gemeentelijke Politiekorpsen, ingesteld bij Beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken, d.d. 23 februari 1976 (*Stcr.* 12 maart 1976).

Bij de behandeling van het hoofdstuk Politie van de Rijksbegroting voor 1981 in de Tweede Kamer (oktober 1980) bleek dat de hiervoor bedoelde opvatting over de taak van de politie ook in het parlement leeft. Zo zei het VVD-kamerlid drs. E. Nijpels bij die gelegenheid onder meer: 'Wij kiezen voor een politie die daarbij niet legalistisch optreedt, geen law-and-order-beleid voert, maar zoveel mogelijk ruimte biedt voor maatschappelijke ontwikkelingen.' In de memorie van toelichting bij het ministeriële voorontwerp van wet voor een nieuwe Politiewet wordt dat deel van de functieomschrijving waarin gezegd wordt dat het ook tot de taak van de politie behoort dat zij de condities schept voor maatschappelijke ontwikkeling en vernieuwing, afgewezen.⁸⁴ De ministers vrezen dat de politie dan 'mede zou moeten beslissen wat al dan niet tegenstrijdig is met de rechtsorde.' Die vrees is naar mijn mening ongerechtvaardigd, immers, als wij dit deel van de functieomschrijving tot de politietaak rekenen, dan zal ook dit deel van de taak natuurlijk onder de algemene leiding en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag verricht worden.

Vrije beslissingsruimte

Hierboven doelde ik op de marge van de politie waarbinnen zelfstandige beslissingen worden genomen. Vooral in gevallen waarin het nemen van beslissingen geen uitstel kan lijden, heeft die marge altijd al bestaan. Maar over die feitelijke, vrije ruimte werd eigenlijk niet gesproken; de politie werd gezien als dienstbaar, onzelfstandig instrument van het gezag, dat de rechtsorde overeenkomstig het recht handhaaft.⁸⁵ Voor de verwerkelijking van een dergelijke instrumentele rol is natuurlijk wel vereist dat fenomenen als 'rechtsorde' en 'het recht' vast omlijnde en duidelijk herkenbare begrippen zijn. Dit nu is misschien nooit het geval geweest maar in het huidige tijdsgewricht met zijn snelle veranderingen gaat dat minder dan ooit op. Wat in het concrete geval recht is, is vaak niet zo gemakkelijk vast te stellen als wel gedacht wordt en het begrip rechtsorde vloeit minder direct uit wettelijke voorschriften

84 *Ontwerp van een nieuwe politiewet*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1980, p. 23.

85 Zo bijvoorbeeld Perrick, a.w., p. 103.

voort dan wordt gesuggereerd door de wettelijke opdracht aan de politie tot 'daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde'.⁸⁶

Ook Nordholt en Straver wezen erop dat wat in de gemeenschap als onordelijk gedrag wordt bestempeld in belangrijke mate afhankelijk is van de interpretatie van de rechtsorde door de politie. Wanneer de politie dit doet vanuit een ordeoriëntatie, dan zal afwijkend gedrag aanzienlijk eerder als onordelijk, als ongewenst, als norm schendend worden bestempeld, dan wanneer zij handelt vanuit een oriëntatie op de democratische waarden van onze samenleving.⁸⁷ Ook in de sfeer van de vrije beslissingsruimte van de politie liggen voor haar mogelijkheden besloten voor bevordering van de democratie.

Democratisering en politiebeleid

Ofschoon dus van een zekere verzelfstandiging van de politie kan worden gesproken is er geen reden tot fronsen der wenkbrauwen. Immers het gehele functioneren der politie, het optreden in die vrije marge daaronder begrepen, geschiedt onder verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuurlijke of justitiële gezag. En dit gezag staat onder controle van de lokale volksvertegenwoordiging dan wel het parlement.

Wij constateerden hiervoor een versterking van die controlefunctie. In deze werden nog de minste vorderingen gemaakt door het parlement. Het ware te wensen dat de Tweede Kamer in de toekomst meer en op systematische wijze wordt ingeschakeld bij de ontwikkeling van het politiebeleid voor zover zich dat op rijksniveau afspeelt. In sommige grote gemeenten werden de afgelopen periode de gemeenteraden c.q. gemeentelijke raadscommissies meer ingeschakeld in het beslissingsproces ter zake van het politiebeleid. Die ontwikkeling is zeker nog niet voltooid en te verwachten is dat die democratische controle verder zal worden versterkt.

Maar er is – vooral in de grotere steden – ook behoefte aan een uitbouw van de democratische invloed op de uitvoering van het politie-

86 Zie: WRR, *Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1980, p. 11.

87 E.E. Nordholt & M.A. Straver, 'Controle over de politie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 1978, p. 256.

beleid in de wijken. De huidige ontwikkeling naar een meer wijkgerichte politiezorg zou een belangrijke impuls kunnen krijgen indien de wijkbewoners de gelegenheid kregen hun ideeën en verlangens kenbaar te maken. Den Haag begint dit jaar met een experiment waarin de vertegenwoordigers van de bewoners van de wijken Spoorwijk en Laakkwartier tezamen met politieambtenaren een contactgroep vormen die als forum dient voor een dergelijk overleg. In dit forum kunnen niet alleen knelpunten gesignaleerd worden en verlangens kenbaar gemaakt, maar er kunnen ook over en weer toelichtingen en verklaringen gegeven worden. Daar waar deelgemeenteraden functioneren, zullen die organen een dergelijke rol kunnen spelen. In de geschetste werkwijze komt natuurlijk niet het totale gemeentelijke politiebeleid aan de orde, al zal dat uiteraard wel beïnvloed kunnen worden. In eerste instantie moet deze contactgroep een rol spelen bij de uitvoering van het politiebeleid dat van het betrokken wijkbureau uit wordt gevoerd. Als aandacht wordt besteed aan de communicatie van de groep naar het beleidsniveau zal deze werkwijze de eerder bedoelde signaleringsfunctie naar de gemeentelijke overheid ten goede kunnen komen.

Mogelijke ontwikkelingen

In het voorgaande liggen aanwijzingen besloten voor de richting waarin zich het democratiseringsproces der politie en de rol van de politie in de democratie zullen kunnen ontwikkelen. In hoeverre en in welk tempo die ontwikkeling zich voltrekken zal, is niet alleen afhankelijk van de bijdragen der uitvoerende politieambtenaren, maar ook – en misschien vooral – van het politiebeleid dat de komende tijd wordt gevoerd. Zij wordt vooreerst bepaald door de totaalvisie die de politie zelf ontwikkelt met betrekking tot het democratisch gehalte van haar organisatie. Daarbij is van veel belang de mate waarin de organisatie ruimte, tijd en kwaliteit wil en kan investeren in niet onmiddellijk productieve activiteiten. Een aantal relevante aspecten van een op bevordering van bijdragen aan de essentialia van de democratie gericht politiebeleid zou ik tenslotte willen opsommen en van een korte toelichting voorzien.

Interne, organisatorische aspecten

1. De democratische opvoeding heeft de laatste jaren op de politie-scholen meer gestalte gekregen door de invoering van lessen sociale vaardigheden en sociale vorming, gegeven door ter zake deskun-dige docenten. Mij dunkt dat de bevordering van de democratische houding der politieambtenaren van zoveel belang is dat gerechtvaardigd is dat afzonderlijke aandacht in het lesprogramma wordt besteed aan de rol van de politie bij de ontwikkeling van de demo-cratie in materiële zin. Uiteraard houdt de bevordering van die de-mocratische houding ook in dat deze zich in de schoolsituatie zélf verder kan ontwikkelen. Aandacht zal verder besteed moeten wor-den aan voortgezette vormingsactiviteiten die zich richten op het op peil houden van de professionele bagage in het kader van ontwik-kelingen in de samenleving.
2. Nodig is de bevordering van een sociaal intern beleid dat uitgaat van de gelijkwaardigheid van organisatie en persoonlijke belangen en van het belang van volledige ontplooiing der individuele, zich mondig wetende ambtenaren. Dit impliceert een democratisering der arbeidsverhoudingen in de politiekorpsen welke de politiefunc-tionarissen de mogelijkheid geeft hun bijdragen aan het beleid te leveren. De mondigheid der politieambtenaren zal gepaard moe-ten gaan aan het recht op vrije meningsuiting, uitgeoefend met in achtneming van de belangen van de organisatie en op basis van de loyaliteit die in verband daarmee van de ambtenaar mag worden gevraagd. De toetsing van de daarbij aan te leggen normen zal op objectieve wijze moeten geschieden.

Externe aspecten

1. Verdere stappen zullen moeten worden gezet naar een uitbreiding van de openheid der politie. De afgelopen jaren is voortgang ge-maakt bij het ontsluiten van het politieapparaat voor de buitenwe-reld en bij het tegengaan van zijn anonimiteit. Het zich bij naam bekend maken door de optredende politieambtenaar en het dragen van naamschildjes, middelen om de anonimiteit te doorbreken, ondervinden bij de politieambtenaren helaas nogal wat weerstand.

Toch zal dit soort middelen benut moeten worden om de politie uit haar isolement te halen (en ook haar controleerbaarheid te steunen). Deze weerstand is overigens niet onbegrijpelijk. Niet altijd zal het uit de anonimiteit treden van de politieambtenaar positief gehonoreerd worden. We moeten ons realiseren dat een sterke, persoonlijke houding van de individuele politieambtenaar slechts bestaat bij de gratie van een organisatie die intern gezond en krachtig is.

2. Integratie van de politie in de bevolking zal moeten worden bevorderd. Die integratie is slechts mogelijk als de politie dichter bij de burgerij opereert en als de dienstdoende politieambtenaren bekend zijn bij de bewoners der wijken. De politie dichter bij de burgerij betekent ook: de burger dichter bij de politie. Dat houdt in dat het apparaat (dus niet alleen de individuele politieambtenaar) bekend moet zijn bij de burger.
3. Er zal gestreefd moeten worden naar wegen langs welke de politie in staat wordt gesteld tot het signaleren van verlangens en noden die in de samenleving leven. Die signalering krijgt intussen slechts effect als de gemeentebesturen en andere autoriteiten bereid zijn van die signalen gebruik te maken.
4. De (externe) democratisering van het politiebeleid zal gestimuleerd moeten worden. Het beleid zal met inschakeling der gekozen vertegenwoordigende lichamen moeten worden ontwikkeld. Daarmede zal de controle van deze organen op het gevoerde beleid meer betekenis krijgen. Daarenboven zullen vormen van participatie van burgers in de uitvoering van het politiebeleid in de wijken moeten worden gezocht.

Essentieel voor het welslagen van deze ontwikkelingen is dat zorg gedragen wordt voor voortdurende koppeling tussen beleidslijnen en uitvoeringsbeleid. Een politieorganisatie onderscheidt zich van vele andere hiërarchische organisaties onder andere hierin dat de beslissingsvrijheid aan de voet het grootst is. Dit vereist een substantiële inzet van de korpsleiding voor de invulling van die beslissingsruimte. Maar het vereist omgekeerd ook: ontvankelijkheid voor die inzet. Structureel gezien betekent dit dat verkleining van hiërarchische afstand gewenst is. Afstand is echter in grote organisaties onvermijdelijk. Niet-hiërarchische koppelingen zullen daarom nodig zijn.

Meer dan ooit ben ik ervan overtuigd dat de politie het zich tot haar taak moet rekenen een bijdrage te leveren tot de democratie in materiele zin. Door een ontwikkeling van het politiebeleid in bovenbedoelde richting zal de politie in staat zijn bij te dragen tot de bevordering van het democratisch gehalte van onze samenleving.

Bibliografie van Kees Peijster

Deze bibliografie bevat de voornaamste publicaties van Kees Peijster. Niet vermeld zijn zijn bijdragen aan het korpsblad van de Gemeentepolitie 's-Gravenhage in de periode 1946 tot 1959, aan het door hem zelf in 1968 opgerichte korpsblad van de Gemeentepolitie Vlaardingen en zijn vele tientallen toespraken als hoofdcommissaris te Den Haag die in het Haagse korpsblad zijn afgedrukt. Een beknoptere bibliografie is te vinden in: F.G.L.L. Schols, *Politie en maatschappij. Beschouwingen over de politie, aangeboden aan dr. C.N. Peijster bij zijn afscheid als hoofdcommissaris*. Den Haag, 1982.

1. *De onbekende misdaad*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1957.
2. 'Leeftijdsgrens voor vervolgbaarheid', in: *Nederlands Juristenblad*, 1958, p. 611-612.
3. 'Vigilat ut quiescant', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 22 (1959-1960), p. 38-40.
4. 'Verslag 4^e Internationaal Criminologisch Congres', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 22 (1959-1960), p. 200-201 en p. 218-219.
5. 'Onrustbarende berichten over politioneel optreden', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 23 (1961), p. 375-376.
6. 'Risico van het vak of de toepassing van artikel 444 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 24 (1962), p. 10-11.
7. 'Industrialisatie en criminaliteit in Vlaardingen', in: *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, 5 (1963), p. 71-77.
8. 'Economische delicten', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 25 (1963), p. 224-225.
9. 'Georganiseerd overleg en gemeentelijke autonomie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 25 (1963), p. 349-351.
10. 'Het politieke sepot', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 26 (1964), p. 97-100.
11. 'Geheimhouding bij het georganiseerd overleg', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 26 (1964), p. 138-141.

12. 'Artikel 145 – Wetboek van Strafvordering en de (plaatsvervangende) korpsleiding', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 26 (1964), p. 201-203.
13. 'Samenwerking tegenover functionele centralisatie op politiegebied', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 27 (1965), p. 253-254.
14. 'De handhaving der algemene politieverordeningen', in: *De Nederlandse Gemeente*, 19 (1965), p. 568-572.
15. 'Wapengebruik van de politie; beschouwingen naar aanleiding van een dissertatie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 28 (1966), p. 101-104.
16. 'Vrijheid van demonstratie in recente publicaties', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 29 (1967), p. 19-21.
17. 'De zedelijke taak van de politie; proeve van ethiekcodel voor de politie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 29 (1976), p. 2-4, 54-58 en p. 73-77.
18. 'Demonstratievrijheid en de APV', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 29 (1967), p. 209-211.
19. 'Openbare orde en democratie; commentaar op een rapport van de dr. Wiardi Beckmanstichting', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 29 (1967), p. 365-372.
20. 'De rol van het Openbaar Ministerie in de opsporing; kanttekeningen bij een tweetal preadviezen', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 30 (1968), p. 315-317.
21. 'Vrijheid van meningsuiting', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 30 (1968), p. 193-198.
22. 'Centralisatie van de Zweedse politie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 31 (1969), p. 86-87.
23. 'Politie in de democratische maatschappij; beschouwingen over de situatie in Nederland', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 31 (1969), p. 176-179.
24. 'Onafhankelijkheid voor de politie?', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 31 (1969), p. 259-261.
25. 'Nieuwe wijn in oude zakken. Het justitiële aspect van het wijzigingsontwerp (Politiewet)', in: *Algemeen Politieblad*, 1969, p. 364-369.
26. 'Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 33 (1971), p. 341-346; rectificatie in: *Tijdschrift voor de Politie*, 34 (1972), p. 53.

27. 'Sociale implicaties van de politiewerkzaamheden', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 34 (1972), p. 117-121.
28. 'Gedachten over de ontwikkeling van het politiebeleid', in: *Oosthoeks Encyclopedie*, supplement 1972.
29. 'Het tolerantieniveau van onze samenleving', in: *Liberaal Reveil*, 14 (1972), p. 29-31.
30. 'Desintegratie en regionalisatie; commentaar op recente ontwikkelingen en uitspraken', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 35 (1973), p. 1-3.
31. 'Zoetermeer heeft gemeentepolitie; verslag van een installatie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 35 (1973), p. 12-13.
32. 'De "fouten" van Deil', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 35 (1973), p. 125-127.
33. 'Kernproblemen der politieorganisatie; de situatie na het voorlopige verslag', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 36 (1974), p. 1-3.
34. 'Criminaliteitsbestrijding, ook een politiek probleem', in *Liberaal Reveil*, 16 (1974), p. 35-39.
35. 'De strijd om de politie; nieuwe mogelijkheden voor de provinciale politie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 37 (1975), p. 153-154 en p. 156-157.
36. 'Worldwide humanization of police work; draft of an international code of police ethics', in: *Abstracts on Police Science*, 3 (1975), nr. 5, p. 277-279.
37. 'De sociale taak van de politie; het Haagse systeem van rayonagenten', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 37 (1975), p. 421-424.
38. 'Bij het uittreden van hoofdcommissaris mr. F. Perrick', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 38 (1976), p. 69-71.
39. 'De kosten van de gezondheidszorg', in: *Liberaal Reveil*, 18 (1977), p. 30-31.
40. 'Vrijheid van meningsuiting voor de politie', in: *Liberaal Reveil*, 18 (1977), p. 31-35.
41. 'Enkele kanttekeningen bij het verkiezingsprogramma van de VVD', in: *Liberaal Reveil*, 18 (1977).
42. 'Politiek terrorisme en de verdediging van de democratische rechtsstaat', in: *Civis Mundi*, september 1978, p. 216-222.
43. 'Willekeur of toeval', in: *Nederlandse Gemeente*, 32 (1978), nr. 22-23, p. 270-272.

44. 'De welzijnscomponent in de politietaak; de rol van de politie in de bevordering van de democratische sociale orde', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 40 (1978), p. 365-371.
45. 'Sociaalwetenschappelijk onderzoek als voorwaarde voor de verdere ontplooiing van de politie', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 40 (1978), p. 544-548.
46. 'De strijd van een Engelse politiechef', in: *NRC-Handelsblad*, 9 december 1978.
47. 'Klachten over de politie', in: *De politie*, 34 (1979), nr. 14, p. 16-17.
48. 'Overheidsgeweld' (recensie), in: *Liberaal Reveil*, 21 (1979), p.
49. 'Het liberalisme en de politiefunctie', in: *Liberaal Reveil*, 21 (1979), p. 13-18.
50. 'Dienstverlening kern politietaak: veranderend politiebeleid in passende huisvesting', in: *Politie Den Haag: profiel van een korps*. Uitgave ter gelegenheid van de officiële opening nieuwbouw hoofdbureau op 8 september 1980.
51. 'Naar een nieuwe politiestructuur; de eisen van kwaliteit en democratische controle', in: *Provincie en Gemeente*, december 1980.
52. 'Geweldsgebruik door de politie', in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis-I* (1981).
53. 'Politiebeleid in de democratische rechtstaat', in: *Liberaal Reveil*, 22 (1981), p. 40-45.
54. 'De politiefunctie in de democratie; beschouwingen over feitelijke en mogelijke ontwikkelingen', in: *Tijdschrift voor de Politie*, 43 (1981), p. 272-276 en in: *NJCM-bulletin*, 6 (1981), nr. 2.

Summary

Kees Peijster (1922-1982) was not only chief of police in Vlaardingen (1959-1970) and chief constable in The Hague (1970-1982), but also a prolific writer on current affairs in policing. When halfway the 1960s the Dutch police came to a deadlock as a result of some severe confrontations with rebellious youth, Peijster started to disseminate a new idea of democratic policing. The police should set their own goals, in accordance with public policies. They should support the public to enjoy their civil rights and to participate more fully in society and the democratic institutions. Within the police, Peijster propagated full participation of women in all branches, participation in police policy making by members of the force, combating racism as an objective of policing, a public procedure for citizens' complaints against the police, freedom of expression for individual policemen and neighbourhood policing. When he was nominated chief of police in The Hague, he faced the difficult task to implement these radical ideas. This book – containing an extended version of the acceptance speech of Guus Meershoek as lecturer in police history at the Dutch Police Academy – highlights Peijster's vision on the police, his efforts to implement his ideas and the major difficulties that he encountered. Peijster's experiences are informative for those who are interested in the difficult task of police chiefs to modernize their forces, and for those who are interested in the importance of ideas within policing. Apart from this essay, the book contains a selection of Peijster's writings and a bibliography.

Register

A

Agt, A.A.M. van 88, 112
ambtseed 54, 56, 57, 67
Andel, W. van 4

B

Bemmelen, J.M. 19
beleidsontwikkeling 27, 33, 102, 130
beleidsprincipes 96
Brugmans, H. 86
burgerlijke ongehoorzaamheid 28,
81, 119

C

Constant, B. 40
correctheid 66
Couwenberg S.W. 17, 22, 35, 40, 71
criminaliteit 85-89

D

democratie 71-77, 119-132
democratie in materiële zin 22, 35, 38,
71, 123, 125, 126
dienstbaarheid 55, 56
discretionaire ruimte 73
discriminatie 97
Dijk, J.J.M. van 88

E

eerlijkheid 57
ethiekcode 21, 51-70
extremisme 75

G

geheimhouding 67
gehoorzaamheid 34, 55, 56, 72, 121, 122
geweld 64, 75, 102, 117

gezag 116, 117
Gualthérie van Weezel, J.H.A.K.
19, 20, 23-25

H

Haan, J. de 32
Heijne, B. 39
Hofland, H.J.A. 16
hulpvaardigheid 65
hulpverlening 124

I

illegale acties 80

J

Jong, P. de 3

K

Kalma, B.D. 34, 107, 112, 113
Kennedy, J. 16, 17
klachtrecht 33, 99
Koops, G.J. 98
Korpschef 13, 37, 38
Koster, O. 29
Kuiper, J. 43

L

Laterveer, N. 26
legitimiteit 15, 26, 33, 80, 96
liberalisme 21, 93, 114, 115
loyaliteit 54, 109

M

Marijnen, V.G.M. 11, 31
Megen, A.W.L. 100
mensenrechten 34, 97
moed 64
Moolenaar, S.W. 67
moraliteit 61

N

Nagel, W.H. 19
 nauwgezetheid 62
 Nordholt, E.E. 128
 normen, veranderende 16, 28, 101
 Nijpels, E. 127

O

Oenen, G. van 39, 40
 onomkoopbaarheid 57
 openheid 99, 130, 131
 Oppenheim, A. 37
 opsporingsmethoden 66, 67

P

paraatheid 63
 participatie 38, 79, 102, 131
 Peijster-Van Oosterum, J. 19
 Perrick, F.P.M. 22, 23, 27, 123
 personeelsbeleid 27, 103
 Poel, J. van der 101
 Politie in Verandering 12, 34, 35, 126
 politieke participatie 21, 22, 58, 59, 74,
 108-109, 125
 Poniatowski, M. 92
 proportionaliteit 63-64, 117
 protestdemonstraties 79, 80

R

rayonagent 28, 33, 34, 98
 rechtvaardigheid 60
 Reenen, P. van 15, 18
 Remmelink, J. 66
 Remmerswaal, H. 29

S

Schipper, J. 25, 28, 29
 Schols, F.G.L.L. 31
 Schuyt, C.J.M. 79, 81, 82
 sociale politietaak 33, 98
 Springer 29
 Steijn, P.J.M. 100
 Straver, M. 128
 Stuitje, H. 17, 30, 37

T

Tjepkema, J. 30, 37
 tolerantie 61, 80, 116, 118-120

V

Valken, G.W. 19
 Vin, H.J. van der 25, 26, 30, 32
 Visser, A. 20, 35, 36
 vrijheid van meningsuiting 107-114
 vrouwen in de politie 16, 28, 29, 103
 VVD 21, 22, 115, 127

W

Waning, J. van 21, 52
 wapengebruik 75
 wetenschappelijk onderzoek 33, 100
 wijkagent 124
 wijkteam 30, 37

Dankwoord

Ik dank mevrouw J. Peijster-van Oosterum voor haar toestemming de teksten van haar man in deze bundel af te drukken. Camilla Bruil, hoofdredacteur van *Liberaal Reveil*, stemde in met publicatie van de oorspronkelijk in dat tijdschrift afgedrukte artikelen. John Korsèl en Janine Janssen van de regiopolitie Haaglanden hielpen mij bij de dataverzameling. Bij de eindredactie was Aukje Kramps mij behulpzaam. Voor de rede over Peijster heb ik gebruik kunnen maken van de herinneringen van mevrouw Peijster-Van Oosterum, Jaap de Haan, Ed Nijpels, Jaap Schipper, Caroline Stephan, Henri van der Vin, Anneke Visser, Jan Wiarda en John Korsèl. Voor het resultaat ben ik natuurlijk alleen zelf verantwoordelijk.

Over de auteur

Guus Meershoek (Voorburg, 1960) doorliep het St-Oelbert gymnasium in Oosterhout (N-Br.) en studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam, een studie die hij in 1986 bij de vakgroep Politieke geschiedenis en geschiedenis van politieke ideeën cum laude afsloot. In bewerkte vorm vond zijn scriptie een plaats in het samen met H.F.L.O. de Liagre Böhl geschreven boek *De bevrijding van Amsterdam* (Zwolle: Waanders, 1989). Na enkele jaren als assistent-docent te hebben gewerkt, kreeg hij in 1990 een plek als onderzoeker in opleiding bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) om een promotieonderzoek te verrichten naar de Amsterdamse politie tijdens de bezetting. Dit resulteerde in het in 1999 verdedigde proefschrift, getiteld *Dienaren van het gezag* (Amsterdam: Van Gennep, 1999). Inmiddels was hij als universitair docent Maatschappelijke Veiligheidszorg in dienst getreden van de Universiteit Twente. Hij werkte drie jaar op detacheringsbasis als projectleider fenomeenonderzoek Oost-Europa bij het Kernteam Noord- en Oost-Nederland. In het kader van het project 'De geschiedenis van de Nederlandse politie' verrichtte hij het deelonderzoek naar de gemeentepolitie (*De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*, Amsterdam: Boom, 2007). Recent publiceerde hij onder meer *De groep IJzerman. Hoe de politie infiltreerde in de links-radicalen beweging van de jaren zestig* (Amsterdam: Boom, 2011).

Voornaamste publicaties van Guus Meershoek

Onzichtbaar, integer, weinig gerespecteerd. Grondtrekken van de Nederlandse politietraditie. Den Haag; Politie en Wetenschap/Reed Business, 2012.

Waakzaam in Amsterdam. Hoofdstad en politie. Amsterdam: Boom, 2011 (met P. de Rooy, M. Hell en P. Knevel).

De groep IJzerman. Hoe de politie infiltreerde in de links-radicalen beweging van de jaren zestig. Amsterdam: Boom, 2011.

‘Wat de politie nu te doen staat: gericht, zichtbaar en correct optreden’, in: J. Terpstra, L. Gunther Moor, B. van Stokkom, *De politie en haar opdracht.* Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 2010.

Bevolen dienst geweigerd. Jan van den Oever, zijn geweten en de grenzen van het aanvaardbare in politiedienst. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland, 2008.

Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken. Een kwalitatief onderzoek naar de regionale Verkeershandhavingsteams. Den Haag: Politie en Wetenschap/Reed Business, 2008 (met M. Krommendijk).

De geschiedenis van de Nederlandse politie. De gemeentepolitie in een veranderende samenleving. Amsterdam: Boom, 2007.

‘Openbare orde en veiligheid’, in: Th. de Nijs, J. Sillevius (red.), *Den Haag. Geschiedenis van de stad, deel III.* Zwolle: Waanders, 2005, p. 123-147.

‘Policing Amsterdam during the German occupation: how radical was the break?’, in: C. Emsley, E. Johnson, P. Spierenburg (eds.), *Social control in Europe. Volume II 1800-2000.* Columbus Ohio State University Press, 2004, p. 330-342.

‘Hoofdcommissaris van politie in Amsterdam: dirigent, ideoloog, verbindingsman’, in: J. Kuiper e.a., *Rust’loos wakend.* Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004, p. 7-80.

‘Tussen redelijk willen en ultima ratio. Wim Polak als hoofd van de politie’, in: M. Polak, G. van Herwijnen (red.), *Wim Polak. Amsterdammer en sociaal-democraat.* Amsterdam: Meulenhoff, 2003, p. 246-264.

‘Blauw, blauw. Het tanende gezag van de politie’, in: C.D. van der Vijver, L.G.H. Gunther Moor, *Het gezag van de politie.* Dordrecht: SMVP, 2000, p. 81-102.

'Organized crime and trafficking in women from Eastern Europe in the Netherlands' (met G.J.N. Bruinsma), in: Ph. Williams (ed.), *Illegal immigration and commercial sex: the new slave trade*. Londen: Frank Cass, 1999, p. 74-104.

Dienaren van het gezag. De Amsterdamse politie en de Duitse bezetting. Amsterdam: Van Genneep, 1999.

De Politieacademie is hét nationale wervings-, selectie-, opleidings- en kennisinstituut voor de Nederlandse politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.



www.politieacademie.nl

Kees Peijster was niet alleen korpschef in Vlaardingen (1959-1970) en hoofdcommissaris van de politie in Den Haag (1970-1982), maar ook een publicist die met een stroom van artikelen de door de culturele revolutie van de jaren zestig in het slop geraakte politie een uitweg uit de problemen wees en zo een van de grondleggers van de moderne, Nederlandse politie werd. Als eerste sneed hij in eigen kring moeilijk verteerbare thema's aan zoals de volledige acceptatie van vrouwen in alle geledingen, inspraak en medezeggenschap, bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat als opgave van de politie, klachtrecht voor burgers, vrijheid van meningsuiting voor politiebeambten, een politie dicht bij de burger en een sociale politietaak in achterstandsburten. Als korpschef in Den Haag stond hij voor de lastige taak die ideeën ook te realiseren. In dit boek – een uitgebreide versie van de rede waarmee Guus Meershoek in april 2012 aantrad als lector Politiegeschiedenis aan de Politieacademie – wordt belicht hoe Peijster tot zijn opvattingen kwam en welke moeilijkheden hij als korpschef bij de verwezenlijking moest overwinnen. Zijn ervaringen leren ons zowel iets over de lastige opgave van een politiechef om zijn korps bij de tijd te brengen als over de betekenis van visies in de politiezorg. Daarnaast bevat het boek enkele van Peijsters belangrijkste publicaties en zijn bibliografie.



ISBN 978-90-5931-821-2



9 789059 318212



« waakzaam en dienstbaar »