

Het leger: hoeder van de openbare orde en veiligheid in de negentiende eeuw

dr. R. van der Wal*

Inleiding

Vanaf de val van Antwerpen in 1832 tot in de jaren veertig van de twintigste eeuw bestond de operationele taak die het Nederlandse leger en in mindere mate ook de marine uitvoerde, in hoofdzaak uit verlening van bijstand aan het burgerlijk gezag bij rampen, bij het opruimen van ijsafzettingen in de grote rivieren en bij de handhaving en het herstel van de openbare orde.

Van deze verschillende vormen van bijstand was de laatste verreweg de meest voorkomende. Het gaat dan ook beslist niet te ver om te beweren

dat de ordehandhaving in de negentiende eeuw voor een groot deel in handen was van het leger. Pas aan het einde van de eeuw zou zich een proces van demilitarisering inzetten en werd het leger teruggedrongen uit de ordehandhaving.

Bijzondere vormen van bijstand

Dit artikel geeft een overzicht van de militaire bijstand zoals die werd verleend door het Nederlandse leger gedurende de tweede helft van de negentiende eeuw. De blik richt zich in de eerste plaats op de oorzaken van de grote betrokkenheid van het Nederlandse leger bij de handhaving en het herstel van de openbare orde.

Het geeft aan hoe de bijstand tot een welhaast 'gewoon' middel van politie was geworden. Stilgestaan wordt onder meer bij een tweetal bijzondere vormen van bijstand: de inzet van de zogenaamde hulpmarechaussee in de jaren vijftig, en de massale inzet van troepen bij de bestrijding van een veeziekte die tussen 1865-1867 een groot deel van het land teisterde.

Demilitarisering

Een tweede punt van aandacht is het demilitariseringsproces dat zich tegen het einde van de jaren vijftig langzaam en schokgewijs voltrok en pas rond de eeuwwisseling tot volle wasdom kwam. Hoe en onder welke omstandigheden dit proces verliep stel ik in de laatste twee paragrafen van dit artikel aan de orde.

Oorzaken van militaire bijstand: de toestand van de politie

Rond 1840 had het leger al een grote staat van dienst opgebouwd bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het leger leverde een permanente bijdrage aan de uitoefening van het politietoezicht. In de garnizoensplaatsen bewaakten militairen de stadspoorten en de openbare gebouwen, waaronder paleizen, musea, rechtbanken en de kantoren van de belastingontvangers. Rond de jaren vijftig werden daar de spoorwegstations aan toegevoegd. Deze fungeerden als moderne stadspoorten en militaire wachtposten hielden een wakend oog op de arriverende reizigers.

Vanuit de hoofdwacht, die meestal in het centrum van de garnizoensplaats was gevestigd, hielden militairen toezicht op het gaan en staan van de burgerij. Patrouilles surveilleerden in de stad en hadden de verplichting om bij onraad in te grijpen en de politie te assisteren.

Zelfs wanneer iemand een gemeentelijk pamflet bekladde of afscheurde, moest een militair de onverlaat in de kraag grijpen.

De persoon werd zo snel mogelijk aan Justitie overgeleverd.¹

* De auteur is werkzaam bij de Nederlandse Politie Academie voor het project: Geschiedenis van de Nederlandse politie in de twintigste eeuw. Zijn onderzoek richt zich specifiek op de geschiedenis van de Nederlandse politievakbeweging en het politieonderwijs. Dit project vindt plaats in opdracht van enkele grote regiokorpsen, het LSOP, de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de Koninklijke Marechaussee.

In oktober 2002 is hij gepromoveerd aan de Universiteit van Utrecht op het onderwerp 'Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920'.

Dit proefschrift is in boekvorm verschenen bij Uitgeverij Verloren te Hilversum onder de titel: *Of geweld zal worden gebruikt! Militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde 1840-1920* (ISBN 90-6550-734-5).

¹ Bepalingen voorkomend in het Reglement voor de Garnizoensdienst Koninklijk Besluit 11 januari 1815.

Al met al waren de militairen alomtegenwoordig in het midden negentiende-eeuwse straatbeeld. Gezien de grote garnizoensdichtheid mocht Nederland met recht een garnizoensstaat worden genoemd.

Zwak politieapparaat

De oorzaak van deze grote militaire betrokkenheid lag vooral in de zwakte van het negentiende-eeuwse politieapparaat. Door in 1815 te kiezen voor een plaatselijke of gemeentelijke politiezorg gaven regering en parlement de verantwoordelijkheid voor het beheer en de organisatie van de politie grotendeels in handen van de gemeentebesturen. Van een centrale aansturing was vrijwel geen sprake. Rond 1840 bood de politie een trieste aanblik. Het gemeentelijke stelsel werkte slecht. De gemeentebesturen

ontliepen op grote schaal hun politieke verantwoordelijkheden. Mede redenerende vanuit de liberale gedachte dat de openbare orde vooral een toestand moest zijn van burgerlijke zelfsturing, waarbij de politie slechts een marginale rol diende te spelen, zagen veel besturen af van ingrijpende en kostbare maatregelen van verbetering. Daarmee sloten zij willens en wetens de ogen voor de vele orde- en veiligheidsproblemen die zich in hun gemeente afspeelden.

Eén agent op drieduizend inwoners

In de grote steden waren de korpsen ondanks de bevolkingsaanwas nauwelijks gegroeid. Een stad als Groningen telde in 1842 bijna 34.000 inwoners en kon slechts beschikken over twee schouten en negen agenten of dienaren van politie.

Den Haag had voor bijna 60.000 inwoners vijftien agenten voor de stad en vier veldwachters voor de uitgestrekte buitengebieden.

In Amsterdam en Rotterdam was de situatie niet anders. De steden kenden een gemiddelde van één agent op meer dan drieduizend inwoners. Op het platteland was de situatie zo mogelijk nog erbarmelijker. Het te bewaken gebied, ook wel de 'bewakingskring' genoemd, was in de regel groter en de dienst uitgebreider dan in de steden, terwijl het aantal agenten of veldwachters lager lag.²

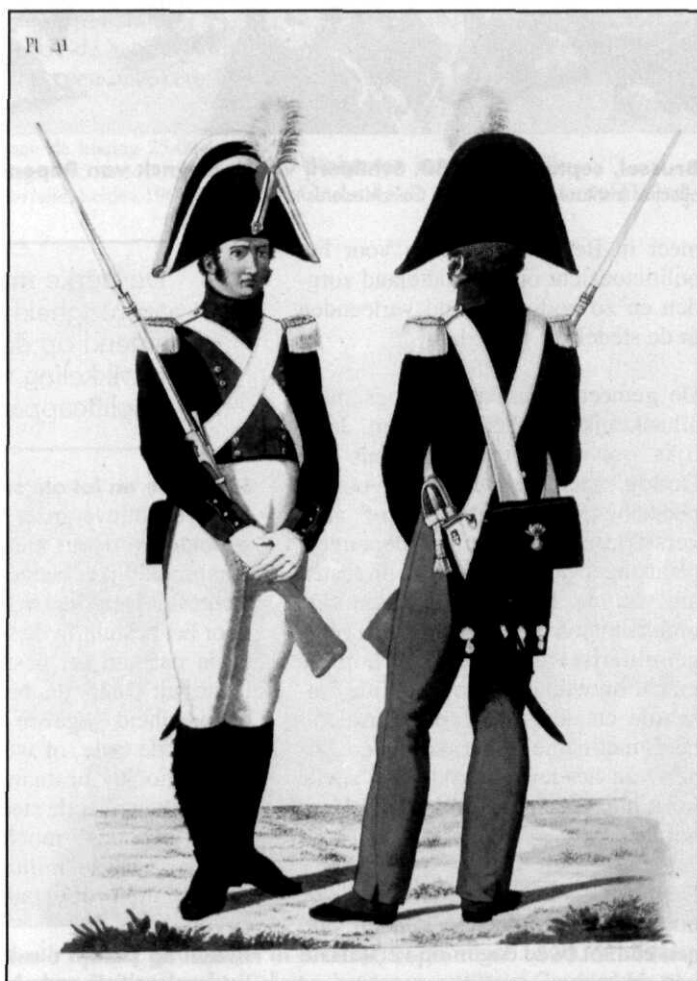
Ook op de kwaliteit van het personeel viel van alles aan te merken. Een politieopleiding was er niet en gezien de lage bezoldiging trok men veelal lieden aan uit de lagere klassen, die niet of nauwelijks geschoold waren.

Het aantal analfabeten bij de politie was hoog.

Noord-Brabant en Limburg vormden door de aanwezigheid van de Koninklijke Marechaussee een positieve uitzondering. Opgericht in 1814 was het Wapen bewust in de grensstreek gevestigd, om de grenslijn te bewaken en niet in de laatste plaats om de onwillige Belgische bevolking onder de duim te kunnen houden. Na het verlies van België werd het Wapen gehandhaafd en verrichtte het naast de militaire ook steeds meer burgerlijke politiediensten. De marechaussee verrichtte in wezen dus een rijks-politietak.

Leemten opvullen in de politiezorg

Het spreekt voor zich dat de gemeentelijke politiemacht moeilijk in staat was om niet alleen bij grote,



Marechaussee, circa 1820
(Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis Kl)

² N. Groeneweg, A. Hallema, *Van nachtwacht tot computermacht. Vijftig eeuwen politie en justitie*, Zaltbommel 1976, pagina 133.



Grenadiers tijdens gevechten in Brussel, september 1830. Schilderij van J. Hoyneck van Papendrecht

(Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KI)

onvoorziene voorvallen maar ook bij zelfs de kleinste ongeregelheden de controle over de massa te behouden. Vrij algemeen werd het leger dan ook gebruikt om de leemten in de politiezorg op te vullen. Dat gebeurde zowel in de garnizoenssteden als daarbuiten.

Bij kermissen en optochten zorgde het leger voor extra politietoezicht. Bij de uitvoering van grootschalige werkzaamheden, zoals inpolderingen, bedijkingen en de aanleg van spoor- en waterwegen, die tegen de jaren veertig onder koning Willem I een hoogtepunt bereikten, hielden militaire detachementen toezicht op de arbeiders. De bijstand was in veel van deze gevallen vaak niet meer dan een voorzorgsmaatregel en het leger vervulde zodoende de taak van een gendarmerie, de semi-militaire, deels bereiden politieorganisaties die onder

meer in België en Pruisen voor het politietoezicht op het platteland zorgden en zo nodig bijstand verleenden in de stedelijke gebieden.

De gemeenten raakten allengs meer afhankelijk van het garnizoen. Jaarlijks ontving het departement van Oorlog meerdere aanvragen voor de plaatsing van garnizoenen of voor versterking daarvan. Troepenverplaatsingen lokten steevast protesten uit van de lokale autoriteiten. De ordehandhaving raakte in hoge mate gemilitariseerd. Het leger kon de kracht ontwikkelen die de politie ontbeerde en de grote garnizoensdichtheid, met name in het westen en zuiden van het land, maakte een snelle inzet mogelijk in vrijwel elk deel van het land.

De meer afgelegen gebieden, zoals de noordelijke provincies, konden binnen één tot twee dagen op versterkingen rekenen.

De sterke militaire aanwezigheid werkte remmend op de verdere ontwikkeling van het politieapparaat.

Stedelijke en lokale schutterijen

De preventieve inzet van het leger strookte overigens niet geheel met de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. Deze had in het 'Reglement voor het bestuur in de steden' uit 1824 en in dat van het bestuur ten plattelande uit 1825 de burgemeester de bevoegdheid gegeven om bij 'stoornis van de orde, of wanneer er vrees voor mocht bestaan', te kunnen beschikken over de stedelijke schutterij. 'Desnoods' mocht hij gebruik maken 'van de militaire macht die zich binnen de stad in bezetting bevond'.³

Indien de politie dus niet bij machte was om zelf de orde te handhaven of

³ Reglement voor het bestuur der steden, 4 januari 1823.

te herstellen hoorde het gemeentebestuur in eerste instantie een beroep te doen op de plaatselijke schutterij. Aan die plicht werd nauwelijks voldaan.

De lokale milities
hadden een bijzonder
slechte reputatie.

Zij waren slecht gedisciplineerd en geoefend. Een inwoner van Utrecht schreef in 1845 aan de koning hoe de schutters die waren opgeroepen om de straat af te zetten bij een brand, in een nabijgelegen koffiehuis hun hoofdkwartier vestigden en onder het genot van een glaasje punch het einde van de brand afwachtten. Er viel van zo'n tomeloze bende weinig goeds te verwachten.⁴

Onevenwichtige samenstelling

Bovendien was ook de samenstelling van de schutterijen een onzekere fac-

⁴ Anonieme brief aan de koning 25-09-1845, Kabinet des Konings 1845, in M.J.F. Robijns, *Radicalen in Nederland*, Leiden 1967, 80.

tor. De leden, afkomstig uit de lokale gemeenschap, hadden soms andere belangen dan de overheid die zij moesten dienen. Dat was onder meer gebleken in Brussel aan het begin van de opstand in 1830. Een deel van de schutters had zich aan de zijde van de opstandelingen geschaard.

Een bijkomend obstakel was de zogenaamde nummerwisseling. Volgens dit stelsel kon een dienstplichtige schutter zijn dienst tegen betaling afstaan aan een ander. Het waren vooral de meer vermogende jongelieden uit de goeude klassen die zich zo'n afkoopregeling konden permitteren. Het gevolg daarvan was een onevenwichtige sociale samenstelling van de schutterijen, die voor het merendeel uit mannen uit de lagere klassen bestonden. Dat kon in bepaalde kwesties problematisch zijn. Het was om die redenen dat het burgerlijk gezag de bijstand van het leger verkoos boven die van de schutterij.

Weigeren is onmogelijk

Ondanks de genoemde wettelijke res-

trictie moest aan alle requisities van het burgerlijk gezag gevolg worden gegeven. De plicht tot verlening van bijstand lag verankerd in de wet- en regelgeving. Dat gold in de eerste plaats voor de reeds genoemde bestuursreglementen uit 1824 en 1825. De Gemeentewet van 1851, die beide bestuursreglementen verving, kende in artikel 184 een identieke bepaling. Behalve de burgemeester bezaten ook de toenmalige directeuren van politie, de waterschouten, de belastingontvangers en nog een aantal andere functionarissen het recht om bij obstructie de assistentie van het leger in te roepen.

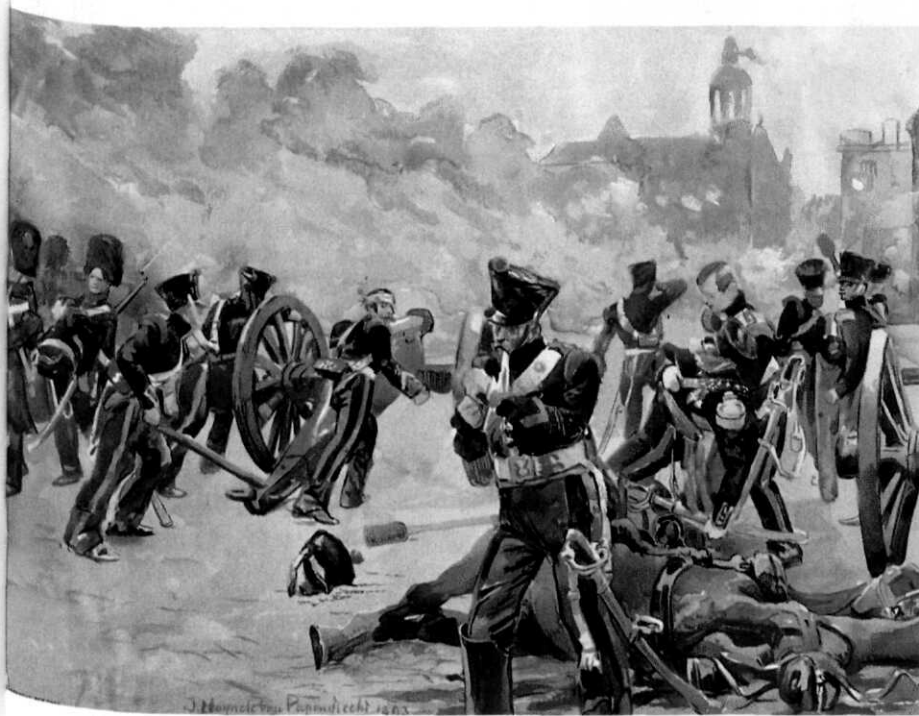
Weigeren was onmogelijk,
ook niet wanneer de
noodzaak van de bijstand
werd betwijfeld.

Een commandant die een requisitie naast zich neerlegde kon op grond van artikel 357 van het Wetboek van Strafrecht bestraft worden met een maximale hechtenis van vier jaar.

Niet alleen moest er onmiddellijk worden voldaan aan de vordering, ook aan de bevelen die de burgemeester gaf moest onvoorwaardelijk worden gehoorzaamd. Om de ordehandhaving zoveel mogelijk in één hand te houden had de wetgever in artikel 187 van de Gemeentewet aan de burgemeester het recht toegekend om alle bevelen te geven die hij in het kader van de ordehandhaving nodig achtte. De rol van de militaire commandant was door deze wettelijke bepaling tot een minimum gereduceerd.

De praktijk van de bijstand 1830-1848

Vanaf het einde van de jaren dertig oefenden cavaleriedetachementen een aanzienlijk deel van het politietoezicht uit op het platteland. Het was het jaargetijde waarin orde en veiligheid het meest onder spanning stonden. Door de gebruikelijke seizoens-



Rijdende artillerie tijdens gevechten in Brussel, september 1830. Schilderij van J. Hoynck van Papendrecht (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KL)

werkloosheid nam de armoede toe en staken bedelarij en landloperij de kop op.

Militaire versterkingen

De veiligheidssituatie verslechterde aan het begin van de jaren veertig toen de eerste tekenen van een ernstige economische crisis zichtbaar werden. Er werden detachementen uitgezonden naar het Gooiland, Twente, de Veluwezoom, de Utrechtse Heuvelrug en de Gelderse Vallei. De grensstreken van Drenthe, Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen kregen militaire versterking vanwege de toestroom van bendes landlopers uit het naburige Duitsland en België.

De sterkte van deze detachementen cavalerie varieerde van vijftien tot

veertig man. Ieder detachement stond onder bevel van een wachtmeester en opereerde in een eigen bewakingskring, waarvan de grootte vooraf nadrukkelijk was vastgesteld. De door het departement van Oorlog gehanteerde norm was dat iedere patrouille dagelijks naar zijn kwartier moest kunnen terugkeren. De verst afgelegene plaats in de kring mocht op niet meer dan vijf uur gaans van het kwartier liggen.

Vooraf werd in overleg met de gouverneur in de provincie en de betrokken burgemeesters een dienstregeling opgesteld met als uitgangspunt dat elk dorp of gehucht binnen de kring regelmatig werd bezocht.⁵ Om de werkzaamheden naar behoren te kunnen uitvoeren, kregen de militairen de

bevoegdheid om passanten staande te houden en te controleren. In geval van bedelarij of stroperij mochten zij verdachte personen aanhouden, om hen vervolgens bij de eerste de beste gelegenheid over te dragen aan Justitie.⁶

Dit maakte het toezicht hechter dan dat van de lokale veldwachters. De gouverneurs waren lovend over de verrichtingen van deze detachementen. In verscheidene bewakingskringen nam de overlast van bedelaars en landlopers sterk af en vertoonde het aantal diefstallen, inbraken en stroperijen een dalende lijn.

Machtsvertoon

Het merendeel van de bijstand ging in die tijd zonder geweld gepaard. Ook daar waar daadwerkelijk troepen in actie moesten komen om de verstoorde orde te herstellen bleef het in de meeste gevallen bij louter machtsvertoon.

De aanblik van een troep
bewapende militairen schrok
relschoppers af.

Het werkte intimiderend en daarin lag ook de kracht van de bijstand. Bij de grote werken, die vaak een bron waren van arbeidsonrust, was het usance om de militairen dagelijks een ronde te laten maken over het werkteerrein. Dat werkte preventief. Stakingen kwamen onder de druk van het militaire machtsvertoon vaak tot een vroegtijdig einde.

Daar waar geweld werd gebruikt, bij rellen en ongeregelheden, was dit meestal gelimiteerd offensief. Het bleef meestal bij enig duw- en trekwerk. Een enkele maal werd door de infanterie met gevelde bajonet gearchargeerd of hanteerden cavaleristen het plat van de sabel om een samenschooling uiteen te drijven.

⁵ De gouverneur in de provincie was de voorloper van de commissaris van de Koning(in).

⁶ A.J.C. Rüter, Rapporten van de gouverneurs. Leiden 1935-1940, dl I, pagina 321-322.



Schutters, circa 1830 (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis kt)

Het gebruik van de
vuurwapens werd zoveel
mogelijk vermeden.

Het was ook deze manier van optreden die de inzet van het leger acceptabel maakte.

De economische crisis van de jaren veertig

Het militaire optreden

Toen Nederland in 1843 werd getroffen door een internationale economische crisis nam het aantal requisities drastisch toe. De crisis veroorzaakte grote armoede. De veiligheidssituatie verslechterde. Het politietoezicht van de cavalerie, dat zich tot dan toe hoofdzakelijk tot het winterseizoen beperkte, werd uitgebreid naar het zomerseizoen.

In 1844 bereikte de crisis een dieptepunt toen bleek dat een groot deel van de aardappeloogst door een schimmelziekte was aangetast en daardoor als verloren moest worden beschouwd. De aardappelschaarste trof vooral de armere bevolkingsgroepen. Er ontstond grote onrust, zeker omdat de regering, met een rotsvast vertrouwen in de vrije marktwerking, weigerde om maatregelen te nemen om de prijzen en de export te reguleren. Onderwijl werden ladingen aardappelen en groenten naar het buitenland verscheept.

Woekerprijzen leidden in
de zomer van 1845
tot voedselrellen in
Den Haag, Leiden, Delft
en Haarlem.

In al die steden moest het leger er aan te pas komen om het oproer te dem-

pen. In Den Haag voerden jagers te paard charges uit. Daarbij raakten enkele demonstranten licht gewond.

Voedselrellen

De onrust hield aan. In 1847 werd Noord-Nederland het toneel van voedselrellen. De rellen braken uit in Harlingen, Franeker, Dokkum, Leeuwarden en Groningen, en waren heviger dan die van 1845. Het gezag had aanmerkelijk meer moeite om de onrust de kop in te drukken. Dat kwam onder meer door het gebrek aan middelen. Behalve een zwakke politiemacht konden de noordelijke provincies slechts beschikken over een kleine militaire bezetting. Leeuwarden en Groningen hadden ieder een klein infanteriegarnizoen. In Winschoten was een detachement cavalerie gestationeerd voor de grensbewaking.

Omdat de ongeregeldheden in zo'n tien gemeenten tegelijkertijd uitbra-



Marechassees, 1844. Illustratie uit 'De uniformen van de Nederlandsche Zee- en Landmacht hier te lande en in de koloniën' ('s-Gravenhage, 1900) (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KI)

ken en meerdere detachementen werden uitgezonden, raakten deze garnizoenen snel uitgeput. Illings werden cavalerieversterkingen aangevoerd vanuit Zutphen en Deventer. Deze hadden minimaal twee dagen nodig om de plek des onheils te bereiken. Het was de zwakte van de openbare macht, die het geweld aan beide kanten aanwakkerde.

Plunderingen

Het publiek, overmoedig geworden door de geringe weerstand, nam een bijzonder tartende houding aan en verviel tenslotte in plunderingen en in geweld tegen de politie en de militairen. Het gezag, zich realiserende dat het onvoldoende reserves en veerkracht had, reageerde met grof wapengeweld in de hoop de menigte hierdoor te kunnen afschrikken. In Groningen en Leeuwarden openden militairen het vuur op de menigte. Dat kostte acht mensen het leven.

De reacties op dit optreden waren wisselend. Enerzijds was er kritiek op het gebruikte geweld. In de Tweede Kamer werden ministers ter verantwoording geroepen. Anderzijds werd het militaire optreden juist aangegrepen om het voortbestaan van een sterk leger te benadrukken. Juist in de jaren veertig was de druk op het leger toegenomen. Zonder buitenlandse vijanden leek er geen reden meer te bestaan om een groot en duur leger te onderhouden.

Met name liberale kringen drong men aan op inkrimping en bezuinigingen. De voedselrellen en de politieke spanningen in binnen- en buitenland hadden daarentegen volgens de voorstanders van een sterk leger aangetoond dat de militair ook ten aanzien van de binnenlandse veiligheid een belangrijke rol kon spelen.

De hulpmarechaussee 1848-1857

Na de voedselrellen van 1847 klonken geluiden om de Koninklijke Marechaussee uit te breiden naar het oosten en noorden van het land.



Marechaussee, circa 1850.
Schilderij van J. Hoyneck van
Papendrecht (Collectie: Instituut
voor Militaire Geschiedenis Kl)

Zowel het departement van Oorlog als dat van Justitie was niet ongenegen om de mogelijkheden hiertoe te bestuderen. Justitie zei zelfs te willen bijdragen in de kosten van het wapen. In de zomer van 1848 begon een commissie te werken aan een organisatievoorstel.⁷

Om voorlopig in het extra politietoezicht op het platteland te kunnen voorzien, werd het leger in het najaar

van 1848 gevraagd om de bijdrage aan politiedienst uit te breiden. Er werd voorgesteld om detachementen cavalerie gedurende de winter dienst te laten doen als 'hulpmarechaussee'. Dat betekende dat zij met dezelfde bevoegdheden werden bekleed als de marechaussee: de officieren en onderofficieren kregen een tijdelijke aanstelling als hulppofficier van justitie.

Het departement van Oorlog wilde wel aan de maatregel meewerken, mits de detachementen voor het begin van de zomermanoeuvres konden terugkeren. Aan die eis kon worden voldaan. In de winter van 1848 deden 175 cavaleristen, verdeeld over 28 detachementen, verspreid over bijna het gehele land, dienst als hulpmarechaussee.⁸ Evenals de eerdere winterdetachementen, had iedere brigade hulpmarechaussee zijn eigen bewakingskring. Er werd wekelijks overleg gevoerd met de lokale autoriteiten en met de officier van justitie in het desbetreffende arrondissement. Die werkwijze stond garant voor een optimaal politietoezicht.

Zware financiële verplichtingen

De dienst verliep voorspoedig. De autoriteiten, die van de hulpmarechaussee gebruik mochten maken, waren unaniem van oordeel dat de veiligheid in de streek was toegenomen. Niet dat de dienst geheel zonder wanklank was verlopen. Met name de kosten vormden een probleem.

De gemeentebesturen in de bewakingskring waren gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting, stalling en de fourages.

Die verplichting was de armlastige plattelandsgemeenten vaak zwaar gevallen.

⁷ W. van den Hoek, *De geschiedenis van het wapen der Koninklijke Marechaussee*, Buren 1990, pagina 160.

⁸ Er waren geen brigades actief in Noord-Brabant en Limburg. Daar viel het extra politietoezicht toe aan de Koninklijke Marechaussee.

Sommigen probeerden zich listig aan de financiële last te onttrekken, vaak ten koste van anderen. Er waren gemeenten die veel te hoge bedragen moesten neertellen voor de fourages, omdat lokale handelaren woekerprijzen berekenden en zodoende een slaatje sloegen uit het extra politietoezicht.

Deze bezwaren weerhielden Justitie er niet van om voor de volgende winter opnieuw de assistentie van de hulpmarechaussee in te roepen. Daartoe had het alle reden want inmiddels was het uitbreidingsplan voor de Koninklijke Marechaussee afgekeurd. Justitie weigerde een substantiële bijdrage aan het Wapen te leveren. In plaats daarvan viel het dus weer terug op het leger, waarvan het vrijwel kosteloos gebruik kon maken.

De minister van Oorlog maakte aanvankelijk bezwaar tegen een voortzetting van de politiedienst, die in 1848 nadrukkelijk als een eenmalige exercitie was voorgesteld. Toen hij echter door Justitie op zijn maatschappelijke plichten werd gewezen, kon hij moeilijk weigeren. Zo werd de hulpmarechaussee die winter voortgezet. Uiteindelijk duurde de dienst tot de winter van 1857-1858.

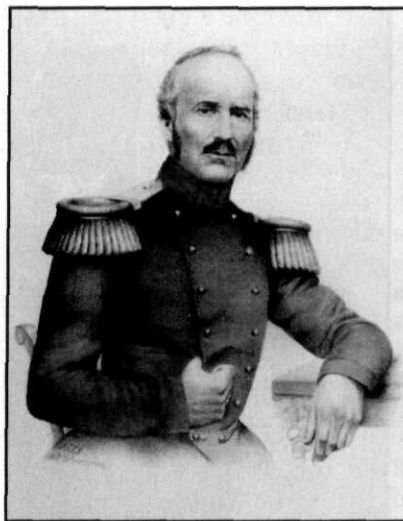
Toenemende kritiek

Binnen het leger groeide ondertussen de kritiek op de hulpmarechaussee. De omstandigheid dat gedurende de winter de cavaleriegarnizoenen van het grootste deel van hun kader en van hun beste manschappen waren ontdaan, was bezwaarlijk voor de oefening en de tucht.

Bovenal stoorde men zich aan het feit dat Justitie gedurende al die jaren vrijwel niets ondernam om de politie-situatie in de plattelandstreken te verbeteren.

Al in 1852 was het Rijkspolitiebepsluit vastgesteld, dat de basis had gelegd voor de oprichting van een Korps Rijksveldwacht. Dat korps zou de politie op het platteland moeten versterken. Initiatieven in die richting lieten echter op zich wachten.

Vanaf 1854 begon het departement van Oorlog zich in te spannen voor de afschaffing van de hulpmarechaussee. Dat was voornamelijk een verdienste van minister baron Forstner van Dambenoy, die van 1852 tot 1857 de ministerspost bekleedde. Van koning Willem III had hij de opdracht gekregen om het door bezuinigingen verzwakte leger weer in ere herstellen. In het kader daarvan wilde hij zich vooral toeleggen op de kerntaak van het leger: de landsverdediging. Secundaire taken zoals de hulpmarechaussee konden worden afgestoten.



Baron H.F.Ch. Forstner van Dambenoy (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis Kl)

Beëindiging van de hulpmarechaussee

Vrijwel direct na de aanvaarding van het ministerschap begon Forstner de druk op Justitie op te voeren, met geen andere bedoeling dan een beëindiging van de hulpmarechaussee. Zo verkleinde hij het contingent cavaleristen dat jaarlijks voor de dienst beschikbaar werd gesteld en hield hij strenger dan zijn voorgangers de hand aan de gestelde voorwaarden. Zodra daar niet aan werd voldaan, dreigde hij met onmiddellijke intrekking van de betreffende brigade.

Daarmee benadrukte hij het tijdelijke en provisorische karakter van de dienst.

Forstners ontmoedigingsbeleid werd gesteund door een groepje Tweede-Kamerleden. Zij drongen tegelijkertijd aan op een permanente oplossing van het gebrekkige politietoezicht op het platteland, mogelijk vervat in een Politiewet die de organisatie en de sterkte van de Nederlandse politie zou moeten regelen.

Justitie werd dus door verschillende partijen onder druk gezet om te handelen.

De plannen voor de oprichting van een Korps Rijksveldwacht werden opgepoetst. Op 1 januari 1858 werd dit korps operationeel en kwam er een einde aan de hulpmarechaussee.

Bijstand tijdens veeziekte van 1865-1867

De komst van het Korps Rijksveldwacht bracht op het platteland de nodige verbetering. De Rijksveldwacht was een burgerlijk politiekorps, maar gemodelleerd naar de Koninklijke Marechaussee. De rijksveldwachters waren ingedeeld in brigades, met individuele standplaatsen. Bij onrust kon de brigade worden samengetrokken en desnoods worden gedetacheerd naar een ander gebied.

In tegenstelling tot de gemeentepolitie was de Rijksveldwacht zwaar bewapend.

De rijksveldwachters waren uitgerust met een hartsvanger, een revolver en een geweer met bajonet.

De aanwezigheid van de Rijksveldwacht had een weldadige werking op de militaire bijstand. Na enige jaren van gewenning deden burgemeesters steeds vaker een beroep op de rijksveldwachters en nam het aantal requisities van troepen af. Het nieuwe korps kon de behoefte aan militairen echter niet geheel wegnemen. Bij

onvoorzien situaties en grootschalige ongeregelheden bleef de overheid een beroep doen op het leger.

Runderpest

Onvoorzien was zeker de uitbraak van de runderpest in augustus 1865.

Deze virulente veeziekte breidde zich razendsnel uit over het Zuid-Hollandse platteland. De eerste reactie van de overheid was de isolatie van de besmette boerderijen. Al na enkele dagen werden de eerste militairen ingezet om de politie daarbij te assisteren. Ditmaal was de requisitie niet afkomstig van de gemeenten, maar van de regering zelf. De militairen kregen de status van hulpmarechaussee, zodat zij tegen overtredingen van de bestrijdingsmaatregelen onmiddellijk konden optreden.

De quarantainemaatregelen bleken echter weinig effectief. Dat kwam vooral omdat de regering voorlopig nog geen zware maatregelen wilde nemen. Zij was in de veronderstelling dat de ziekte vanzelf zou uitwoeden en vond daarom het doden van het besmette vee, zoals was voorgesteld door een veterinaire commissie, niet noodzakelijk. De besmettingshaard werd daardoor niet weggenomen. Bovendien werden de bestrijdingsmaatregelen op alle mogelijke manieren ontboden, met als gevolg dat de ziekte zich uitbreidde.

Veesmokkel en corruptie

Eind 1865 besloeg het besmette gebied de gehele provincies Zuid-Holland en Utrecht, en flinke delen van Noord-Holland en Gelderland. Er werd een 'lijn van afsluiting' om het gebied gelegd. Deze werd bewaakt door infanterie en cavalerie. Kanonneerboten controleerden de doorgang op de rivieren.

De afsluiting was verre van volmaakt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken had berekend dat er voor een volledige afsluiting zeker 15.000 man

nodig zou zijn. Aan het begin van 1866 waren er slechts 1.100 man bij de bewaking betrokken. De bewaking bestond daardoor niet uit vaste posten maar uit een geregelde patrouillegang langs de lijn. Zodra de patrouilles waren verdwenen, smokkelden boeren hun vee het besmette gebied uit. Corruptie tierde welig.

Menig militair kneep een oogje toe in ruil voor een beloning.⁹

Onder druk van de politiek en de publieke opinie werd de regering uiteindelijk gedwongen om de bestrij-

⁹ De runderpest, in *De Gids*, 1867.



Marechaussee, circa 1860. Schilderij van J. Hoynck van Papendrecht (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KI)

dingsmaatregelen aan te scherpen. In 1867 viel uiteindelijk het besluit om al het besmette vee af te maken. De militaire bewaking werd opgevoerd tot zo'n 3.500 man. Iedere vorm van verzet tegen de bestrijdingsmaatregelen werd nu met harde hand de kop ingedrukt.

In verscheidene plaatsen kwam het tot confrontaties met de gewapende macht. Dat kostte aan vier mensen het leven. De strenge maatregelen werkten. In mei 1867 verklaarde de regering de ziekte bedwongen.¹⁰

Het Amsterdamse kermisoproer van 1876

Gevolgen voor de militaire bijstand

De militaire bijstand tijdens de veenziekte had nogal wat kritiek losgemaakt. Meerdere kranten en tijdschriften plaatsten vraagtekens bij de effectiviteit van de militaire bewaking en bij de geschiktheid van militairen voor reguliere politiewerkzaamheden. In de Tweede Kamer werden vragen gesteld over het gewelddadige optreden.

De opinie ten opzichte van de militaire bijstand begon te veranderen.

Toen in 1871 bij protesten tegen de afschaffing van de kermis in Zaandam opnieuw een dodelijk slachtoffer viel te betreuren stortte de pers zich massaal op het militaire optreden, dat in haar ogen hard en meedogenloos was geweest.

Kentering

Het was het optreden van de huzaren tijdens het Amsterdamse kermisoproer dat in de hoofdstad voor een definitieve kentering zorgde. In het

najaar van 1876 was Amsterdam enkele dagen lang het toneel van hevige protesten tegen een door de Gemeenteraad uitgevaardigd verbod op de kermisviering.

De burgemeester riep de hulp in van de huzaren, die samen met de politie de orde herstelden. Zij deden dat met harde hand. Er viel een groot aantal gewonden, waarvan er één uiteindelijk overleed. Het optreden werd fel bekritiseerd. Vooral de huzaren zouden met extreem veel geweld de bevolking tegemoet zijn getreden.

Mensen waren uitgescholden, in steegjes omsingeld en afgetuigd, en soms ook letterlijk hun huizen ingeslagen.

Er werd een officieel onderzoek geëist. Toen bleek dat de burgemeester daar eigenlijk niet aan wilde meewerken, wendde een comité van bewoners zich tot de koning en forceerden langs deze weg een gerechtelijk onderzoek. Er werden 129 getuigen verhoord, afkomstig uit alle betrokken partijen. De beschuldigende vinger wees hoofdzakelijk in de richting van de militaire macht. Of-

schoon de huzaren soms aan ernstige provocaties hadden blootgestaan, waren zij zich in veel gevallen te buiten gegaan aan excessief geweld. Er was bijzonder hard opgetreden tegen burgers, ook wanneer er geen spoor van samenscholing was te bekennen.

Directe consequenties voor de betrokken militairen had het rapport niet. Op grond van de verhoren konden geen personen worden aangewezen 'die zich aan handelingen als de bedoelde schuldig hadden gemaakt,' zo oordeelde de onderzoekscommissie.¹¹ Niettemin veroorzaakte het optreden in Amsterdam een omslag in het denken over de ordehandhaving en de rol die het leger daarbij diende te spelen.

Het oproer effende de weg voor ingrijpende politieke hervormingen.

Deze beperkten zich in eerste instantie nog tot de hoofdstad, waar een nieuwe generatie van vooruitstrevende politiemensen de mogelijkheid kreeg om haar ideeën over de inrichting en organisatie van de politie ten



Charge van huzaren tijdens het Kermisoproer in Amsterdam in 1876

(Illustratie uit 'Geillustreerd Politienieuws', 1876)

¹⁰ R. van der Wal, 'Een zaak van nationaal belang. Maatregelen tegen de veenziekte in 1865-1867' in *Spiegel Historiaal*, 1997, nr. 6, jrg. 32, pagina 242-246.

¹¹ Dossier kermisoproer. Gemeentearchief Amsterdam, archief van politie.

uitvoer te brengen. Ditmaal kregen zij de steun van de gemeenteraad.

Zelfstandig politieoptreden

Een ingrijpende en vooral ook kostbare reorganisatie en versterking van het politiekorps werd door de burgemeester met verve door de raad geloodst. In zijn argumentatie benadrukte hij onder meer de noodzaak van een zelfstandig politieoptreden, zonder de hulp van het leger. Militaire bijstand diende beperkt te blijven tot extreme situaties waarbij de politie de controle in de stad dreigde te verliezen. Dat was een beduidend andere benadering van de openbare-ordeproblematiek, die weliswaar in lijn was met de wetgeving, maar in de praktijk nog zelden ten uitvoer werd gebracht.

Ordehandhaving aan het einde van de negentiende eeuw

Militarisering van de politie

Amsterdam slaagde erin de bijstand goeddeels uit te bannen, zelfs toen de stad in de eerste helft van de jaren tachtig overspoeld werd door een golf van socialistische agitatie, die geregeld gepaard ging met ernstige ordeverstoringen. Het Amsterdamse politiekorps bleek door de hervormingen, die ook na 1878 waren voorgezet, beter te zijn toegerust op grootschalige onrust.

Een belangrijk aspect van die hervormingen was de militarisering van de grote politiekorpsen, waarbij de politie militaire middelen en methoden adopteerde. De militarisering uitte zich onder meer in de disciplineren van het personeel, in de bewapening en in de vorming van snel inzetbare reservedetachementen. Meerdere malen werden nog troepen geconsigneerd, maar alleen gedurende het roemruchte Palingoproer van 1886 moesten zij daadwerkelijk in actie komen. Zelfs toen werd de bijstand zo lang mogelijk uitgesteld.

Op de eerste dag van het oproer, 25 juli, wist de politie zich met moeite en



Grenadiers openen het vuur op de barricades tijdens het Palingoproer in Amsterdam, juli 1886 (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KL)

ten koste van een groot aantal gewonden staande te houden. Pas op 26 juli, toen er barricaden werden opgericht en er meldingen binnenkwamen van agenten die met vuurwapens waren beschoten, werd besloten om het leger in te zetten. De afloop was bloedig: er vielen 26 doden en meer dan honderd gewonden.

Steden versus het platteland

De politieke veranderingen voltrokken zich vooralsnog alleen in de grote

steden. Rotterdam volgde het Amsterdamse voorbeeld en van beide steden kan dan ook worden gezegd dat zij een voortrekkersrol hebben gespeeld in de modernisering van het politieapparaat. Beiden gaven zodoende sturing aan de demilitarisering van de ordehandhaving, een proces dat zich in de jaren tachtig en negentig doorzette.

In veel kleinere gemeenten en op het platteland bleef de situatie onver-

anderd. Dure politiehervormingen waren voor de kleine, armlastige plattelandsgemeenten onbetaalbaar. Ook het departement van Justitie liet het afweten. De Rijksveldwacht werd in die jaren nauwelijks uitgebreid. Er werd in ieder geval geen rekening gehouden met het veranderende sociale en politieke klimaat, dat inmiddels ook op het platteland voor onrust zorgde.

Zolang een wettelijke plicht om een efficiënt politieapparaat te onderhouden ontbrak, bleef de situatie onveranderd en moest het leger regelmatig worden ingezet om kleine ordeverstoringen te bedwingen.

Aanhoudende sociale onrust

Aan het einde van jaren tachtig werd ook hier een doorbraak geforceerd. Het was een reactie op de aanhoudende sociale onrust in het noordelijke veengebied. In 1888 brak een eerste grote staking uit in de veenderijen in Drente, Groningen en Friesland. In verscheidene plaatsen kwam het tot ongeregeldeheden. Veenbazen en werkwilligen werden het slachtoffer van agressie. Vrijwel onmiddellijk besloten de burgemeesters om militaire bijstand te requireren. Grote aantallen militairen werden het veengebied ingestuurd. Het aantal liep op tot zo'n 1.500 man infanterie en cavalerie.

Omdat er voor 1889 opnieuw moeilijkheden werden verwacht, drongen de lokale en provinciale besturen aan op een oplossing. De blik richtte zich opnieuw op de Koninklijke Marechaussee. Een klein aantal bereden brigades zou gedurende de winter en het komende werkseizoen voor rust en orde kunnen zorgen, zo luidde het oordeel. Met de steun van Binnenlandse Zaken en Justitie werd een formeel verzoek om tijdelijke stationering van enkele brigades marechaussee ingediend.¹²

Voor deze beide departementen was er voordeel te behalen. De inzet van

de marechaussee betekende dat er gebruik kon worden gemaakt van ervaren krachten, die bovendien beschikten over politieke bevoegdheden. Financieel gezien zou deze versterking nauwelijks gevolgen hebben voor de justitiebegroting. De marechaussee werd immers volledig door het departement van Oorlog bekostigd.

Uitbreidingen van de marechaussee

Er werd een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden voor een uitbrei-

ding van het Wapen, die voorlopig slechts een tijdelijk karakter zou hebben. De uitkomst was positief. Op 15 oktober 1888 vertrokken 27 marechaussees naar hun nieuwe standplaatsen, de meest stakingsgevoelige gemeenten. De detachering zou tot 1 april 1889 duren.

Ook dit voorjaar werd het gebied geteisterd door felle stakingen. De detachering moest worden verlengd en gezien de uitgestrektheid van het gebied en het grote aantal stakers bleek het aantal marechaussees te



Marechaussees, circa 1885 (Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KI)

¹² W. van den Hoek, *Geschiedenis van het wapen der koninklijke marechaussee*, Buren 1990, pagina 207.

gering om de verspreide onrust het hoofd te kunnen bieden, zodat moest worden teruggevallen op de hulp van het leger. Eind mei waren er 492 infanteristen en huzaren in het veengebied.

Desondanks waren de autoriteiten vol lof over het optreden van de marechaussee. De procureur-generaal van Leeuwarden, die zich al eerder had uitgesproken tegen de vergaande 'oorlogsmaatregelen' in zijn ressort, meende dat een uitbreiding van het aantal brigades op den duur de inzet van het leger zou kunnen voorkomen. De onnodige aanwezigheid van de troepen was in zijn ogen risicoverhogend, vanwege de provocerende werking die ervan kon uitgaan. Op de lange duur zou het ook gezagondermijnend kunnen werken, omdat het de indruk wekte dat het lokaal bestuur alleen nog met behulp van buitengewone middelen zijn gezag kon doen gelden.

In april 1889 werd besloten om de Koninklijke Marechaussee met een derde divisie uit te breiden. De kosten van de nieuwe divisie kwamen volledig ten laste van het departement van Oorlog.

De opbouw van de derde divisie was uitgespreid over drie jaar. Het leger zou zo lang en zo nodig de tekorten moeten vullen met militaire bijstand. Dat gebeurde opnieuw in 1890, 1891 en 1892. In verscheidene gevallen was die bijstand hoogst twijfelachtig. In de winter van 1892-1893 kwam het dan ook tot een hoogoplopend conflict tussen de bevelhebber in de Tweede Militaire Afdeling, generaal-majoor Muschart, en de commissaris van de koningin in Friesland, Harinxma thoe Slooten.

Uit een inspectie van de detachementen was gebleken dat de dringende noodzaak voor de aanwezigheid van de troepen in veel gemeenten ontbrak. Er hadden zich geen ordeverstoringen voorgedaan en deze waren op korte termijn ook niet te verwachten. Het ging hier om niets anders dan een

doorgeschoten voorzorgsmaatregel. De bevelhebber besloot daarom eigenmachtig enige detachementen terug te trekken. De commissaris van de koningin reageerde verontwaardigd. Hij betichtte Muschart van onrechtmatig handelen en beriep zich daarbij op de Gemeentewet, waarin was opgenomen dat alleen de burgemeester de duur van de bijstand mocht bepalen. Naar de letter van de wet had de commissaris volkomen gelijk. De bevelhebber was dus buiten zijn bevoegdheden getreden.

'Misbruik van de militaire macht'

Dit conflict onttaarde in een stevige discussie over het beginsel van de militaire bijstand.

Minister van Oorlog Seyffardt, die zijn bevelhebber in alle opzichten steunde, meende dat de bijstand niet voor dit soort louter preventieve doeleinden was bedoeld. Bijstand zou beperkt moeten blijven tot extreme situaties, waarin alle andere politieke middelen onvoldoende bleken te zijn. In zijn correspondentie met Binnenlandse Zaken sprak hij van 'misbruik' van de militaire macht. De burgerlijke autoriteiten misten in zijn ogen 'een juist begrip van het doeltreffend gebruik der troepen'. De strikte naleving van de wet- en regelgeving maakte het leger tot een 'willoos werktuig' van het burgerlijk gezag.¹³

Met die uitspraak vertolkte de minister de militaire opinie. Vanaf de jaren zeventig was de onvrede over de bijstand sterk toegenomen. Vooral in officierskringen stoorde men zich in toenemende mate aan het requisitiegedrag van het burgerlijk gezag. De ergernissen werden gevoed door een reeks van incidenten waarbij militairen waren ingezet voor reguliere politiediensten. Zwaar viel ook de kritiek op de bijstand, die werd geuit door

¹³ Seyffardt aan Tak van Poortvliet, dd. 11-02-1893, Nationaal Archief, Kabinet Binnenlandse Zaken, inv. 352.

verscheidene kranten en in het parlement, vooral omdat men steeds handelde in opdracht van het burgerlijk gezag.

In de militaire tijdschriften weidden verscheidene militaire auteurs uit over de ideale rol van het leger bij de ordehandhaving. De overheersende opvatting was dat het leger een strikt geweldsinstrument was en die specifieke eigenschap moest ook bij de ordehandhaving worden betrokken. Dat sloot de preventieve inzet van het leger grotendeels uit.

Voorschrift militaire bijstand

Er moest ook een einde komen aan de serviele positie die de militaire macht tegenover het burgerlijk gezag innam en die oneigenlijk gebruik van troepen in de hand werkte.

De oplossing werd onder meer gezocht in een alomvattende instructie of een voorschrift militaire bijstand, waarin de rol van het leger nauwgezet was aangegeven. Bij voorkeur waren hier ook regels ten aanzien van het geweldgebruik in opgenomen. De verwachting was dus dat zo'n instructie de militaire macht zou kunnen wapenen tegen externe kritiek. Wanneer een commandant volgens de regels te werk ging, kon hem niets worden verweten.

Het roerige verloop van de bijstand in het noorden maakte uiteindelijk de totstandkoming van het lang verbeide *Voorschrift Militaire Bijstand* mogelijk. Dit voorschrift, dat in 1893 werd vastgesteld, bevatte een oproep tot spaarzaamheid bij de inzet van het leger. Jammergenoeg had het document slechts het karakter van een interne circulaire. Het kreeg geen wettelijke zeggingskracht en noch de burgerlijke, noch de justitiële autoriteiten waren aan de bepalingen gehouden.

Toch ging er een duidelijke attenderende werking van uit. Dat gold zeker voor de in het voorschrift opgenomen bepaling dat een bevelhebber zich persoonlijk van de bijstand op de hoogte stelde. Hij diende contact te zoeken met de burgerlijke autoriteiten om zich te laten informeren over de toestand ter plekke. Aan de hand van de verstrekte gegevens werden de duur, de sterkte en troepensoort nader bepaald.

burgerlijk gezag verder te versterken. Daaraan ging opnieuw een incident vooraf. De inhuldiging van koningin Wilhelmina in 1898 was in Den Haag gepaard gegaan met een massale inzet van het leger. Bij iedere festiviteit had de burgemeester grote aantallen militairen op de been gebracht. Vuurwerken, aubades en een bloemencorso waren door tientallen, soms wel honderden militairen begeleid. Dit alles tot ongenoegen van de plaatselijk

Duidelijke taakverdeling

Het was vooral deze politieke steun die door de toenmalige minister van Oorlog, Eland, werd benut om de regelgeving aan te scherpen. In 1899 verscheen een beschikking van zijn hand, waarin sprake was van een duidelijke taakverdeling tussen het burgerlijk en het militair gezag. De rolverdeling was simpel: de burgemeester wees het doel van de bijstand aan en de militaire commandant bepaalde de middelen en de wijze waarop dat doel bereikt kon worden. Bovendien werd vastgesteld dat bijstand voor preventieve doeleinden voortaan eerst moest worden besproken met de militaire autoriteit.

Nieuwe opvattingen

Het waren deze bepalingen die enerzijds de positie van de militaire autoriteit versterkten en anderzijds tot een verdere vermindering van de bijstand leidden. Zij waren tot stand gekomen als gevolg van een lange reeks van politieke en maatschappelijke veranderingen, van politieke hervormingen en niet in de laatste plaats door de groeiende weerstand van de legerleiding tegen de ongebreidelde inzet van militaire eenheden bij de handhaving van de openbare orde.

Daarbij viel op dat juist incidenten, zoals het Amsterdamse kermisoproer van 1876 of het conflict in de veenderijen van 1893, in hoge mate hadden bijgedragen tot nieuwe inzichten. Dit alles droeg bij tot een verandering van de opvattingen over het gebruik van het leger voor de ordehandhaving, bij zowel de burgerlijke als de militaire autoriteiten.

In toenemende mate werd de bijstand als noodmiddel beschouwd, dat alleen diende te worden ingezet in situaties waarbij de geijkte middelen van politie tekortschoten. Het demilitariseringsproces was niet meer te stoppen en zou zich in het eerste decennium van de twintigste eeuw voltrekken.



Inhuldiging van H.M. koningin Wilhelmina, Amsterdam, 6 september 1898
(Collectie: Instituut voor Militaire Geschiedenis KI)

Het gaf de zaak meer statuur, want het feit dat de burgerlijke autoriteit nu oog in oog kwam te staan met een militair van hoge rang – een generaal-majoor – zou zonder meer van invloed zijn op het verloop van de bijstand.

Versterking van de militaire positie

Aan het eind van de eeuw slaagde het departement van Oorlog erin om de militaire positie ten opzichte van het

commandant, met wie in vrijwel geen enkel geval overleg was gepleegd over de inzet van zijn garnizoen.

Officieren beklaagden zich over deze gang van zaken en vooral over het gebruik van troepen voor reguliere politiewerkzaamheden. Het gemeentebestuur werd beschuldigd van misbruik. In de Tweede Kamer leidde deze beschuldigingen tot vragen over de ordehandhaving in de hofstad.