

PM

# Pro Memorie

Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden

JAARGANG 2 (2000)

AFLEVERING 2

DE NEGENTIENDE EEUW:

STRAFRECHT, CRIMINALITEIT EN DE OVERHEID

Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht (OVR)  
Uitgeverij Verloren BV te Hilversum

## Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden

### Redactie

G.F.M. Bossers (UvA), secretaris  
E.C. Coppens (KUN)  
S. Faber (VUA)  
D. Heirbaut (RU Gent)  
F. Keverling Buisman (RA Gelderland, UvA)  
R.C.H. Lesaffer (KUB en KU Leuven)  
P.L. Nève (KUN en KUB)  
C.H. van Rhee (UM)  
T.J. Veen (UvA), voorzitter  
K. Velle (RA Beveren)

### Uitgever

Uitgeverij Verloren  
Postbus 1741  
1200 BS Hilversum  
www.verloren.nl  
e-mail: verloren@wxs.nl

### Correspondentie en boeken ter recensie:

Dr. G.F.M. Bossers  
Leerstoelgroep rechtsgeschiedenis  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Universiteit van Amsterdam  
Postbus 1030, 1000 BA Amsterdam  
tel. ++ 31 (0)20-5253447  
fax ++ 31 (0)20-5253495 of ++ 31 (0)20-5253408  
e-mail: bossers@jur.uva.nl  
Bezoekadres: Oudemanhuispoort 4-6

Prof.Dr. D. Heirbaut  
Vakgroep Grondslagen van het recht  
Universiteit Gent  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Universiteitstraat 4, B-9000 Gent  
tel. ++ 32 (0)9-2646840  
fax ++ 32 (0)9-2646707  
e-mail: dirk.heirbaut@rug.ac.be

Pro Memorie wordt uitgegeven onder auspiciën van de Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht. Het is een in twee afleveringen per jaar verschijnend Nederlands-Vlaams rechtshistorisch tijdschrift dat gratis wordt toegezonden aan alle contribuanten van de Stichting OVR.

De Stichting OVR stelt zich krachtens artikel 2 van haar Statuten ten doel het uitgeven en ontsluiten van rechtsbronnen in de ruimste zin van het woord, het publiceren van verslagen van haar werkzaamheden en van mededelingen omtrent hetgeen voor de kennis van het oud-vaderlandse recht belangrijk is, alsmede het vestigen van een of meer leerstoelen op het gebied van de studie van de bronnen van het oud-vaderlandse recht.

De Stichting OVR geeft Werken uit voor de publicatie van bronnen. Ze publiceert in het tijdschrift *Pro Memorie* voornamelijk artikelen, kronieken, opiniërende stukken en recensies. De Stichting heeft een bijzondere leerstoel 'oud-vaderlands recht, in het bijzonder het onderzoek der bronnen' aan de Universiteit van Amsterdam; deze leerstoel wordt thans bezet door Prof.Dr. F. Keverling Buisman.

### Contribuantenadministratie van de Stichting OVR:

Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht  
Rijksarchief in Gelderland  
Markt 1, 6811 CG Arnhem  
tel. ++ 31 (0)26-4420148  
fax ++ 31 (0)26-4459792  
e-mail: gelderland@rad.archief.nl  
Postgiro in Nederland 20430  
Postrekening in België 000-0142199-94

Jaarcontributie voor 2000: f 35,- / 640 BEF, voor 2001 € 20,-

Losse nummers: de prijs wordt per aflevering vastgesteld. De prijs van dit nummer is f 35,- / 640 BEF.

## REDACTIONEEL

Deze derde aflevering van *Pro Memorie* bevat allereerst de weergave van bijna alle voordrachten die gehouden zijn op het Congres ter feestelijke afsluiting van het 25-jarig bestaan van de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis. Dat congres heeft plaatsgehadt op vrijdag 27 november 1998 in het Vakbondsmuseum, Henri Polaklaan 9 te Amsterdam. Het thema van het congres was: *De negentiende eeuw: strafrecht, criminaliteit en de overheid*.

De werkgroep begon haar werkzaamheden in 1973. In de beginjaren ging haar aandacht vooral uit naar de ontwikkelingen van strafrecht en criminaliteit in de achttiende eeuw. Als vrucht daarvan zijn er tal van studies verschenen, waarin het strafrecht en de criminaliteit in de achttiende eeuw vanuit vele, soms zeer verschillende en verrassende invalshoeken zijn belicht. Want dat is altijd een van de charmes van de werkgroep geweest: zij initieerde projecten, bracht onderzoekers van diverse wetenschappelijke richtingen met elkaar in contact, organiseerde talrijke kleine en grote studiebijeenkomsten en bood waar nodig ondersteuning bij publikaties. Het is hier niet de plaats op al deze activiteiten gedetailleerd in te gaan. Vermeld worden slechts die publikaties die verschenen bij gelegenheid van feestelijke bijeenkomsten van de werkgroepen. In deze publikaties is meer te vinden over de werkgroep zelf. Een eerste themanummer verscheen in 1976 onder de titel 'Strafrecht en criminaliteit in de 18e eeuw' in *Holland. Regionaal tijdschrift* 8 (1976) nr. 3. Het tienjarig bestaan werd in 1983 luister bijgezet met een symposium over de relatie tussen literatuur en misdaad in de achttiende eeuw.<sup>1</sup> Voor het derde lustrum in 1988 werd als thema de misdaad en de bestraffing in de middeleeuwen en begin van de nieuwe tijd gekozen.<sup>2</sup> Het bestuur van de werkgroep (dr. Florieke Egmond, dr. Vincent Sleebe en dr. Geert Bossers) vond, gesteund door vele leden, dat ditmaal de negentiende eeuw aan de beurt was. In die periode werd immers de basis gelegd voor het huidige justitiële stelsel en veranderde ook de Nederlandse samenleving van karakter. Dat had uiteraard zijn uitwerking op strafrecht en criminaliteit.<sup>3</sup> In dit nummer van *Pro Memorie* komen verschillende aspecten van strafrecht, criminaliteit, vervolging, sociale controle en disciplineren in die periode aan de orde.

Kort voor het jubileum werd het besluit genomen de werkgroep op te heffen. Een van de redenen is zeker geweest dat een figuur als Herman Diederiks (1937-1995) die jarenlang de

<sup>1</sup> P. Altena, H. Diederiks en S. Faber, *Feit en fictie in de misdaadliteratuur (± 1650-± 1850)* (Amsterdam 1985).

<sup>2</sup> H.A. Diederiks en H.W. Roodenburg, *Misdaad, zoen en straf. Aspecten van de middeleeuwse strafrechtsgeschiedenis in de Nederlanden* (Hilversum 1991).

<sup>3</sup> Het koperen jubileum van het verschijnen van het tijdschriftnummer van *Holland* in 1976 was in 1989 de aanleiding voor het verzorgen van een boek over de criminaliteit in de negentiende eeuw: S. Faber e.a., *Criminaliteit in de negentiende eeuw* (Hollandse Studiën nr. 22) (Hilversum 1989).

grote simulator en organisator van de werkgroep was, node werd gemist. In die zin is hij zeker onvervangbaar gebleken.

Behalve de congresbijdragen bevat dit nummer nog enkele bijdragen met betrekking tot de strafrechtgeschiedenis. De redactie heeft ernaar gestreefd deze bijdragen (enkele artikelen en recensies) zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het thema van het congres.

Samenwerking van *Pro Memorie* met de opgeheven Werkgroep strafrechtsgeschiedenis en toekenning van een subsidie door het Meertens-Bianchi-Fonds te Amsterdam hebben ervoor gezorgd dat dit bijzondere nummer thans voor u ligt.

Amsterdam, 15 september 2000

Vincent Sleebe  
Geert Bossers

## DE CRIMINELE RECHTBANK IN HOLLAND (1838-1841): AMSTERDAM, DEN HAAG, HAARLEM<sup>1</sup>

In deze bundel, voortvloeiend uit de opheffing van de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis, staat deze korte bijdrage op zichzelf, namelijk als een schets van een onbekende episode uit de geschiedenis van de Nederlandse rechterlijke organisatie. Voor schrijver dezes geldt meer in het bijzonder dat de Criminele rechtbank die in de jaren 1838-1841 te Amsterdam zetelde – een wonderlijk fenomeen – aanleiding geeft tot een tochtje langs de drie steden die in zijn onderzoek een hoofdrol hebben gespeeld en dat in allerlei opzichten nog steeds doen: Amsterdam, Den Haag en Haarlem. Amsterdam, de stad met zijn ongelofelijk rijke rechterlijke archieven, de stad ook die zijn eigen wetten stelde (en stelt), maar die zich na 1795 toch tot op zekere hoogte aan ‘Den Haag’ moest onderwerpen. En dan in de derde plaats Haarlem, dat in deze strijd nauwelijks mocht meedoen en meedelen, maar wel tot op heden een groot deel van die Amsterdamse rechterlijke archieven mag huisvesten.

Tot aan het eind van de Bataafs-Franse tijd was er voor Amsterdam wat de rechterlijke organisatie betreft nog weinig aan de hand. De revolutie van 1795 bracht andere rechters en benamingen, deels tijdelijk overigens, maar de grondtrekken bleven onveranderd omdat het niet lukte een systeem ingevoerd te krijgen dat paste bij de nieuwe staatkundige situatie.<sup>2</sup> Echte verandering kwam er pas op 1 maart 1811 toen de Franse rechterlijke organisatie hier werd ingevoerd, een consequentie van de inlijving bij Frankrijk in 1810. Ook voor Amsterdam was dit een gedenkwaardig moment. Zo vermeldde de secretaris van de Amsterdamse schepenbank met veel historisch besef bij het laatste verhoor dat onder de oude bedeling had plaatsgevonden, op 27 februari 1811: ‘Door de invoering der criminele regtspleging, op den voet en wyze by het Code d’Instruction voorgeschreven, hebben de confessiën boeken der stad Amsterdam alhier een einde genomen’.<sup>3</sup> In zoverre was er echter geen probleem dat te Amsterdam volop rechtspraak plaats bleef vinden. Per saldo was er zelfs sprake van meer rechterlijke arbeid dan voorheen: het nieuwe Amsterdamse hof van assisen had niet alleen in eerste aanleg de zwaarste strafzaken (de *crimes* of ‘misdaden’) uit Amsterdam te berechten, want zijn rechtsgebied strekte zich uit over de huidige provincies Noord-Holland en Utrecht, net als het huidige gerechtshof te Amsterdam (sedert 1876).<sup>4</sup>

1 Met dank aan Toon van Weel voor hulp bij het zoeken naar materiaal.

2 Niet van enorme praktische betekenis, maar wel veelbetekenend is het feit dat te Amsterdam in 1798 het initiatief werd genomen (straf)rechtspraak en bestuur duidelijker van elkaar te scheiden. Zie Sjoerd Faber, ‘De afschaffing van het “politieke” preadvies in halszaken in 1798 en de scheiding der machten’, in: M. Bruggeman e.a. (red.), *Mensen van de Nieuwe Tijd. Een liber amicorum voor A.Th. van Deursen* (Amsterdam 1996), p. 414-429.

3 Zie Sjoerd Faber, *Strafrechtspleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680-1811. De Nieuwe Menslievendheid* (Arnhem 1983), p. 40.

4 Zie Geert Bossers, ‘30 april 1811. Enkele opmerkingen naar aanleiding van de eerste zitting van het hof van assisen van het de-

In het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden dat eind 1813 in het leven werd geroepen werd al snel het fundament gelegd voor de nieuwe rechterlijke organisatie die het voorlopig gehandhaafde<sup>5</sup> Franse stelsel moest vervangen. In de hoofdlijnen, neergelegd in de Grondwet van 1814, was al enigszins zichtbaar dat in het criminele, de misdrijven zouden wij zeggen, voor lokale rechtbanken in beginsel geen plaats meer was.<sup>6</sup> Art. 109 van die Grondwet bepaalde (geciteerd voor zover hier belang): ‘Er zal zijn in elke Provincie of Landschap één Geregtschhof, ten ware bij de wet een Hof over meer dan eene Provincie of Landschap mogt worden gesteld. [...]’. Aan zo’n gerechtshof ‘of aan daartoe, zoo veel noodig, opgericht regtbanken’ droeg art. 110 vervolgens ‘het beleid der criminele Justitie’ op. Samenstelling en bevoegdheden van deze hoven, rechtbanken en andere rechterlijke colleges zouden door de wet worden bepaald (art. 112). Kortom, elke provincie (eventueel een combinatie van provincies) zou een eigen hof krijgen, en wel onder meer voor de rechtspraak, in eerste aanleg, in criminele zaken. Daarnaast konden voor deze taak speciale rechtbanken in het leven worden geroepen. De belangrijkste potentiële slachtoffers waren Amsterdam en Drenthe. Het laatste te klein voor een eigen gerechtshof, het eerste te groot(s), in elk geval in eigen ogen, om zonder eigen rechterlijk college verder te kunnen.

De nieuwe Grondwet van 1815 (artt. 182, 183 en 185) handhaafde deze regeling; er werden slechts enkele kleine wijzigingen in de formuleringen aangebracht. De strijd barstte pas goed los bij de beraadslagingen over de ontwerpen van de wetgeving, kortweg de Wet op de Rechterlijke Organisatie, die deze grondwettelijke hoofdlijnen moest uitwerken. Voor de parlementaire discussie over de wet R.O. in wording volgen we in de eerste plaats Pieterman, bij wie het vraagstuk van de negentiende-eeuwse provinciale gerechtshoven een van de hoofdonderdelen van zijn proefschrift, *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920*, vormt,<sup>7</sup> terwijl voor de positie van Amsterdam in het bijzonder gebruik is gemaakt van een anonieme brochure, verschenen in 1839 bij Johannes Müller te Amsterdam en getiteld *De noodzakelijkheid van twee geregtschhoven in Holland, aangetoond bij de herziening der Grondwet*.

Eerst een overzicht van wat er tot 1838, toen de wet R.O. in werking trad, gebeurde. In het eerste ontwerp (1820) stelde de regering voor de criminele rechtspleging uitsluitend aan gerechtshoven toe te vertrouwen, echter met deze ene uitzondering dat te Amsterdam een afdeling van het in Den Haag te vestigen provinciale gerechtshof van Holland zou komen. Deze Criminele rechtbank te Amsterdam zou, zoals de naam al zegt, alleen criminele zaken te behandelen krijgen en niet, zoals de hoven, ook civiele appèlzaken. Sommigen

partement van de Zuiderzee, te Amsterdam die dag gehouden’, in: *Stad en Recht. Opstellen van medewerkers van de faculteit der rechtsgeleerdheid ter gelegenheid van het 350-jarig bestaan van het Atheneum en de Universiteit van Amsterdam* (Arnhem 1982), p. 31-40.

<sup>5</sup> Zie echter wat cassatie en hoger beroep betreft Sjoerd Faber, ‘Cassatierechtspraak in Nederland in civiele en strafzaken 1813-1838’, in: R. Pieterman e.a. (red.), *Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis van de negentiende eeuw. Studiedag 1993* (Rotterdam 1994), p. 43-52.

<sup>6</sup> Nota bene: het merendeel van, bijvoorbeeld, de ruim 200 Hollandse steden, baljuwschappen, hoge heerlijkheden, etc. was zijn bevoegdheid in criminele zaken recht te doen al door de invoering van de Franse rechterlijke organisatie in 1811 kwijt geraakt.

<sup>7</sup> R. Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920. Politiek-juridische ideestrijd over de scheiding van machten in de staat* (Arnhem 1990). Zie in het bijzonder p. 35-59.



Gerechtshof in Amsterdam aan de Prinsengracht tussen Leidsestraat en Leidsegracht. Hier was ook de Criminele Regtbank in Holland (1838-1841) gevestigd.

vonden dat Amsterdam hiermee niet voldoende recht gedaan werd. Voorts was de Tweede Kamer het er in grote meerderheid over eens dat het vestigen van een gerechtshof in elke provincie om allerlei redenen teveel van het goede zou zijn. Het desbetreffende deelontwerp werd met 80 tegen 8 stemmen verworpen.

Een nieuwe poging volgde in 1827. Deze slaagde wel. Weer was voorgesteld de instelling van gerechtshoven, één in elke provincie, weer zou voor Amsterdam dezelfde uitzondering worden gemaakt. De mening over deze en andere inhoudelijke zaken was inmiddels echter ondergeschikt geworden aan de politieke tegenstellingen tussen Noord en Zuid. De Nederlandse afgevaardigden waren in het algemeen gesproken meer en meer geneigd de regering te steunen en de Belgen juist niet. Het resultaat was de wet van 18 april 1827 'op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie' (*Staatsblad* 1827, nr. 20). Onderscheiden werden in art. 1: (1) kantongerechten, (2) arrondissementsrechtbanken, (3) provinciale gerechtshoven, 'en de kriminele Regtbank te Amsterdam gevestigd', en (4) de Hoge Raad. Het openbaar ministerie bij deze Criminele rechtbank te Amsterdam zou volgens art. 3 uitgeoefend worden door een 'kriminele Officier' (in plaats van door een 'Prokureur-Generaal'). Art. 64 bepaalde dat iedere provincie een gerechtshof zou krijgen.

Enkele jaren later, in 1829, probeerden enkele kamerleden de nog niet ingevoerde wet op een aantal punten gewijzigd te krijgen. Zo stelden ze voor Drenthe onder het toekomstige gerechtshof van Groningen te brengen, maar hun initiatief strandde in de Eerste Kamer. Na de afscheiding van België moesten uiteraard ook op het terrein van de nog steeds niet ingevoerde wet R.O. aanpassingen plaatsvinden. Dit gebeurde in 1835.<sup>8</sup> Een poging, nu van regeringszijde, Drenthe een eigen hof te onthouden, leed al snel schipbreuk. Het provincialisme zegevierde, al was er anders dan in 1827 meer verzet, vooral van de zijde der Hollandse kamerleden, die daarvoor uiteenlopende argumenten hadden. Wat er wel doorkwam was dat de 'kriminele Regtbank te Amsterdam' werd omgedoopt in 'criminele regtbank in de provincie Holland' – onder meer omdat nergens anders in de wet zelf de plaatsen werden genoemd waar de rechterlijke colleges hun zetel zouden hebben<sup>9</sup> – en de 'kriminele Officier' bij dat college in 'officier van criminele justitie' (artt. 1 en 2).

Zo kreeg Amsterdam in 1838 bij de invoering van de wet R.O. zijn Criminele rechtbank in Holland. Lang heeft deze situatie niet geduurd. De wijziging van de Grondwet in 1840 bracht de splitsing van Holland in twee provincies. Per 1 januari 1842 kreeg Noord-Holland zijn eigen gerechtshof, te Amsterdam.<sup>10</sup>

In de discussies over dit alles in de jaren 1814-1840 speelden diverse argumenten een rol. Historische en prestigeoverwegingen (al dan niet verhuld) hadden om te beginnen een groot gewicht. De provincies in de nieuwe eenheidsstaat hoopten hun oude glorie en zelfstandigheid met een eigen gerechtshof te kunnen voortzetten, al was dat voor een groot deel symbool-politiek. Kosten en effectiviteit, criteria van heel andere aard, werden door een minderheid al wel aangelegd. Het zou tot 1876 duren voordat het gezond verstand won en aan de tweeslachtige rechterlijke organisatie een einde kwam: de provinciale gerechtshoven werden vervangen door de nog steeds bestaande vijf gerechtshoven (voor hoger beroep).

Wat Amsterdam betreft, die stad kon moeilijk leven met een provinciaal gerechtshof in Den Haag dat Amsterdamse misdrijven zou berechten en vonnissen door de Amsterdamse rechtbank gewezen in hoger beroep zou beoordelen.<sup>11</sup> Dat was voor iedereen begrijpelijk, maar het vinden van een oplossing was moeilijk, zeker zolang men wilde vasthouden aan de Grondwet die de criminele rechtspleging niet meer op lokaal niveau uitgeoefend wilde zien, de Grondwet ook waarin Holland nog één provincie vormde, en die voorts volgens de

<sup>8</sup> Wet van 28 april 1835, Stb. 10.

<sup>9</sup> Algemeen Rijksarchief (Den Haag), 2.09.01 (Ministerie van Justitie 1813-1876), inv. nr. 4639 (geheim archief 1838): Minister van Justitie aan de Koning 9 mei 1838, nr. 13, in het bijzonder het zich bij deze brief bevindende 'Pro Memoria' ('Op 23 April 1838 aan ZM te Amsterdam gezonden.').

<sup>10</sup> Wet van 26 mei 1841, Stb. 16, in werking getreden op 1 januari 1842, ingevolge KB van 10 oktober 1841, Stb. 44 (ontleend aan R. Huijbrecht (red.), *Werkboek rechterlijke archieven 1838-1940*, 2e druk (Den Haag 1991), p. 6).

<sup>11</sup> Amsterdam was ook al niet zetel van de Hoge Raad en provinciale hoofdstad van Holland geworden. Zie F.J.M. Otten, 'Holland in de jaren 1795-1840', in: *150 jaar Noord-Holland en Zuid-Holland* (Den Haag 1990), p. 35. Dat de Hoge Raad niet in Amsterdam gevestigd was bleef nog lang een pijnlijk punt. Zie bijvoorbeeld nog: *De Hoofdstad en de reorganisatie van het regtswezen. Een wenk voor de toekomst* (Amsterdam 1848).



heersende uitleg meer dan één gerechtshof per provincie uitsloot (één per provincie was immers al te veel). Het vinden van een oplossing bleef vermoedelijk mede uit omdat Holland reeds lang, ook al ten tijde van de Republiek, administratief gesplitst was.<sup>12</sup> Naar buiten toe, voor het oog, werd zo de eenheid van Holland gehandhaafd, de feitelijke situatie was anders. De brochureschrijver uit 1839 die weer zo spoedig mogelijk afwilde van de met weinig enthousiasme begroete Criminele rechtbank in Holland zoekt het nog niet in de meest radicale oplossing, de volledige splitsing van Holland – pas in 1840 sloeg de stemming wat dat betreft om – maar bepleit dat ook voor dit relatief nieuwe probleem een oplossing wordt gevonden die het bestaande evenwicht (formeel eenheid, materieel splitsing) zou handhaven. Met andere woorden, ook ‘ten aanzien van het regterlijke’ zou het aanbeveling verdienen Holland te ‘verdeelen’.<sup>13</sup>

De auteur bespreekt verder, evenals enkele kamerleden in 1835, overwegingen van heel andere aard. Kundige rechters zouden zich er wel voor wachten uitsluitend met criminele zaken bezig te zijn, terwijl een college, zoals een gerechtshof, ook in civiele zaken bevoegd, een grotere aantrekkingskracht zou hebben. Dat laatste trouwens ook omdat het ambt van raadsheer nu eenmaal meer aanzien heeft dan dat van rechter in een criminele rechtbank. Veel duurder zou het hebben van twee gerechtshoven niet uitkomen. En dan nog wat: had de commissie tot herziening van de grondwet in haar rapport aan de Koning van 13 juli 1815 niet uitdrukkelijk gesteld dat de behandeling van strafzaken aan rechters moest worden toevertrouwd die zich tevens met civiele zaken bezighielden, ‘door welke hunne dubbele betrekking eene al te groote helling tot strengheid, welke door eene uitsluitende oefening van het strafregt welligt bij hen geboren kon worden, gematigd wierd’.<sup>14</sup> De schrijver voegt hier even later aan toe weliswaar niet bevoegd te zijn een oordeel uit te spreken over de ‘regtshandelingen’ van de Criminele rechtbank, maar niet te kunnen nalaten ‘ter loops op te merken, dat onderscheidene verschijnselen aantoonen, dat van de voorspelde nadeelen menige met der daad reeds aanwezig zijn’. Bekend zou zijn dat er kandidaten voor een post in deze rechtbank verzocht hadden van benoeming verschoond te blijven, dat enige leden hadden verklaard met een ‘minder hoogen titel en minder traktement’ liever bij de arrondissementsrechtbank te zijn gebleven, dat er zelfs iemand ‘in de kracht van zijn leven’ ontslag had genomen, voor welke vacature vervolgens nauwelijks belangstelling was geweest. En inderdaad: uit een vergelijking was gebleken dat de Criminele rechtbank strenger straffe dan de provinciale hoven.<sup>15</sup>

Het zou interessant zijn om na te gaan of dergelijke verschillen inderdaad zijn vast te stellen. In de hoogtijdagen van de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis waren we aan dergelijke grensoverschrijdende vergelijkingen nog niet toe. De achttiende eeuw en de eind-

<sup>12</sup> Otten, ‘Holland 1795-1840’.

<sup>13</sup> *Noodzakelijkheid van twee gerechtshoven*, p. 3.

<sup>14</sup> *Noodzakelijkheid van twee gerechtshoven*, p. 10 en 13.

<sup>15</sup> *Noodzakelijkheid van twee gerechtshoven*, p. 14 e.v.

grens 1811 eisten verreweg de meeste aandacht op. Die fixatie is inmiddels verdwenen, maar hoewel er een ruimere kijk is ontstaan, is er nog weinig onderzoek in de negentiende-eeuwse rechterlijke archieven geweest. De mogelijkheid was er niet dat nu wel, met het oog op deze bijdrage, te doen, ondanks het feit dat het aantal vonnissen van de Criminele rechtbank in de ruim drie jaar van haar bestaan op minder dan 250 per jaar moet hebben gelegen (criminele zaken en correctionele appellen bij elkaar geteld).<sup>16</sup> Trouwens in zo'n vergelijkend onderzoek zouden ook voorgangers en de gerechtshoven van Holland en andere provincies betrokken moeten worden. Een dergelijk onderzoek zou in het bijzonder de moeite waard zijn omdat zo langzamerhand het sterke vermoeden is ontstaan dat in Amsterdam de zwaardere criminaliteit altijd al steviger werd aangepakt dan in andere delen van de Republiek, althans daar waar het stedelijke minder sterk vertegenwoordigd was dan in Holland.

De al dan niet vermeende strenge Amsterdamse aanpak maakte overigens geen overheersend onderdeel van de discussie uit, al zien we dit element wel steeds opduiken. De voorstanders van vestiging van een volwaardig gerechtshof te Amsterdam zagen een relatief strenge aanpak als een ongewenst neveneffect van het hebben van een rechterlijk college met een beperkte eenzijdige taak als de Criminele rechtbank. De tegenstanders, want die waren er ook, legden vooral de nadruk op de stelling dat de vereiste hoge kwaliteit van de rechters alleen bij een volwaardig gerechtshof gewaarborgd zou zijn. Tevens namen zij aan dat dit niet het geval zou zijn als iedere provincie een eigen gerechtshof zou hebben. Deze opvatting zien we vooral vertolkt 1841, in het toen nog piepjonge (1839) – Haags georiënteerde – *Weekblad van het Regt*: die Criminele rechtbank moest weg, en een eigen 'koop-handels-hofje'<sup>17</sup> had Amsterdam niet nodig. De redactie van het *Weekblad* ontzag zich daarbij niet onbedekt uit te spreken dat de meeste leden van de Criminele rechtbank ongeschikt waren voor hun functie.<sup>18</sup> Dit in het kader van de polemiek, losgebrand in de kolommen van het *Weekblad* toen de beraadslagingen in de Tweede Kamer ophanden waren. Het felst tekeer ging een anonieme briefschrijver (X). Met venijnige ironie sprak hij zich in het algemeen uit en speelde hij op de man. Over twee leden van de Criminele rechtbank bijvoorbeeld aldus: 'Kan men [...] wel iets aan te merken hebben tegen den heer Chais, wiens talent van zwijgen alle beschrijving te boven gaat, of [...] tegen den heer Fabius, die zich nog onlangs heeft doen kennen als een ijverig kampvechter voor het behoud der nationale lijfstraffen?'.<sup>19</sup>

Amsterdam kreeg in mei 1841 zijn zin in de Tweede Kamer (37 tegen 15 stemmen).<sup>20</sup> De discussie was daarmee niet verstomd. Geen wonder dat de minister van Justitie en de Koning (geadviseerd door de nieuwe Noord-Hollandse commissaris des Konings) het er maar moeilijk mee hadden. In het archief van het ministerie van Justitie is daarover nog

<sup>16</sup> Zie voor veel cijfers en andere gegevens het *Weekblad van het Regt* van 21 juni en 1 juli 1841 (W. 192 en W. 195).

<sup>17</sup> W. 201.

<sup>18</sup> W. 213, p. 1.

<sup>19</sup> W. 206, p. 3.

<sup>20</sup> W. 182, p. 4.

veel te vinden.<sup>21</sup> Pas twee weken voordat het nieuwe hof met zijn werk zou beginnen was in de *Staatscourant* van 18 december 1841 te lezen wie daarin benoemd waren. Het resultaat kwam hier op neer dat het als onvermijdelijk – alleen al financieel – werd gezien de zittende leden van de Criminele rechtbank die in het Hof van Noord-Holland wilden overgaan dit toe te staan. Daarnaast werden enkele nieuwkomers benoemd van wie de kwaliteiten onomstreden waren. Het *Weekblad van het Regt* spuwde nog een keer vuur: ‘De geheele Criminele Regtbank is hervormd in een Hof.’ Het betekende dat mannen als Van der Schaaf, (J.M. van) Maanen en Herzeele een betrekking kregen ‘die hen tot regters kan maken over de moeilijkste en ingewikkeldste vragen van burgerlijk- en handels-regt’. En Maurits Cornelis van Hall, de nestor en reeds lang ‘de eerste’ van de Amsterdamse magistratuur was gepasseerd (niet van president van de rechtbank president van het Hof geworden). En dat terwijl dit ‘de eerste en misschien de eenige gelegenheid [is], die zich opdoet om zijne verdiensten te beloonen’. In plaats daarvan werd ‘hem de *honesta quies* op zijnen ouden dag geweigerd, die [verbeelden we ons hier weer enige ironie te horen?] – hij voorzeker nergens beter kon vinden dan in een Hof van den tegenwoordigen tijd, waar men eenen groot-schen titel krijgt, en zeer weinig te doen heeft’. En: ‘Er zijn twee nieuwe leden benoemd, omdat het Hof twee leden meer moest tellen dan de Criminele Regtbank’. Provinciale hoven nu overal! En daarom tot besluit:

‘Dat schoone werk is nu voltooid!  
Wee de gevolgen!’<sup>22</sup>

En dan nog Haarlem. Bij al dit geweld bleef het stil om die stad. Alle provinciale hoven zelden in de hoofdstad van de provincie. Toen Noord-Holland provincie werd, zegevierde de traditie en werd Haarlem hoofdstad, maar het Hof eveneens aldaar vestigen kwam niet in de hoefden op. Provinciehoofdstad was al heel wat. En, niet te vergeten: pas bij de laatste wijziging van de wet R.O., in 1835, kreeg Haarlem een eigen arrondissementsrechtbank. Daarvoor behoorde Haarlem tot het arrondissement Amsterdam.

<sup>21</sup> Algemeen Rijksarchief (Den Haag), 2.09.01 (Ministerie van Justitie 1813-1876), inv.nrs. 5211 en 5211A.

<sup>22</sup> W. 245, p. 1.

# EEN WETBOEK VAN STRAFRECHT VOOR DE WEST-INDISCHE KOLONIËN

## Inleiding

In de tweede, geheel omgewerkte en vermeerderde druk uit 1860 van zijn *Algemeene beginselen van strafregt, ontwikkeld en in verband beschouwd met de algemeene bepalingen der Nederlandsche strafwetgeving* besteedde de auteur, mr. A.J. van Deirse (1808-1867), toen raadsheer in het provinciaal gerechtshof van Zeeland, in § 81 (p. 89) ook enige aandacht aan de strafwetgeving voor de Nederlandse koloniën. Nederland bezat in 1860 vier koloniën: Nederlands Oost-Indië, Suriname, Curaçao en onderhorigheden, en de bezittingen op de Kust van Guinea. Van Deirse schreef: 'Ook het strafregt, hetwelk in de koloniën van den staat buiten Europa geldende is, maakt een deel uit van het Nederlandsche in 't algemeen; vermits deze rijks-bezittingen werkelijk tot het koninkrijk behooren (...).' Maar vervolgens vermeldde hij niet veel meer dan dat in Oost-Indië in de jaren 1846 en 1847 een nieuwe burgerlijke strafwetgeving en een nieuwe rechterlijke organisatie waren ingevoerd; dat daar in 1848 bepalingen waren gepubliceerd 'van eenige onderwerpen van strafwetgeving, welke eene dadelijke voorziening' vereisten; en dat in de drie andere koloniën nog steeds het oud-Hollands recht gold. Nu waren deze mededelingen niet juist: in Oost-Indië was in 1848 weliswaar, in het voetspoor van Nederland, een codificatie tot stand gekomen, maar daar hoorde, net als in Nederland, een Wetboek van Strafrecht niet bij. Ook in Oost-Indië gold in 1860 nog het oud-Hollands strafrecht. Wat de drie andere koloniën betrof: voor Suriname en Curaçao werd in 1860 nog gewerkt aan het totstandbrengen van een codificatie, en ook daar zou (aanvankelijk) een Wetboek van Strafrecht, net als in Nederland en Oost-Indië, niet bijhoren. In de bezittingen op de Kust van Guinea had men in 1860 kunnen herdenken dat het toen vijftig jaar geleden was dat het *Wetboek Napoleon*, ingerigt voor het koninkrijk Holland en het *Crimineel Wetboek voor het koninkrijk Holland*, beide van 1809, daar waren ingevoerd. In westelijk Afrika betekende 'oud-Hollands' dus iets anders dan in de overige koloniën.

Had Van Deirse tijd van leven gehad en bijvoorbeeld in 1870 een derde druk van zijn *Algemeene beginselen van strafregt* kunnen verzorgen, dan had hij voor 1870 een totaal andere schets van de strafwetgeving voor de koloniën moeten geven. Er was sinds 1860 op dat gebied heel wat veranderd. In Oost-Indië was namelijk op 1 januari 1867 een Wetboek van Strafrecht voor Europeanen in werking getreden en er werd hard gewerkt aan het vervaardigen van een Wetboek van Strafrecht voor Inlanders.<sup>1</sup> Dat laatste zou daar op 1 januari

<sup>1</sup> Zie voor de totstandkoming van de Wetboeken van Strafrecht voor Nederlands Oost-Indië C. Fasseur, 'Een vergeten strafwetboek', in: *Handhaving van de rechtsorde. Bundel aangeboden aan Albert Mulder* (Zwolle 1988), p. 37-53.

1873 in werking treden. Ook in West-Indië waren resultaten geboekt: op 1 mei 1869 waren in Suriname en Curaçao afzonderlijke strafwetboeken in werking getreden. In de Oost en de West was daarmee een definitief eind gekomen aan het wettelijk gezag van het oud-Hollands (en in zijn kielzog het Romeinse) recht. En in de bezittingen op de Kust van Guinea? Daar was de situatie in 1870 nog dezelfde als in 1860, maar niet voor lang meer. Bij het verdrag van 25 februari 1871, Stb. 1872, 17, werden immers al die bezittingen (voor 'eene behoorlijke som, niet grooter dan vier en twintig duizend pond sterling', aldus art. 3 van het verdrag) door Nederland aan Groot-Britannië afgestaan, wat op 1 januari 1872 zijn beslag kreeg.

Op 1 mei 1869 traden in de West-Indische koloniën Suriname en Curaçao behalve een Wetboek van Strafrecht ook nog andere wetten en wetboeken in werking: het Reglement op de rechterlijke organisatie, de Bepalingen op de overgang van de vroegere tot de nieuwe wetgeving, de Algemene bepalingen van wetgeving, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafvordering en het Reglement op het notarisambt.<sup>2</sup> De twee koloniën beschikten nu, op instigatie van, evenals en naar het voorbeeld van het moederland over een eigen codificatie, conform het codificatie-artikel in de beide Regeringsreglementen van 1865: art. 117 van het Reglement op het beleid der Regering in de kolonie Suriname (= RR Sur. 1865) en art. 138 van het Reglement op het beleid der Regering in de kolonie Curaçao (= RR Cur. 1865).<sup>3</sup>

In de literatuur is aan de totstandkoming van die codificatie regelmatig aandacht besteed. Zo behandelde B. de Gaay Fortman in 1938 in het gedenkboek voor het 100-jarig Nederlands Burgerlijk Wetboek op basis van het archiefmateriaal de codificatie van het burgerlijk recht.<sup>4</sup> J.A. Schiltkamp wijdde in 1964 in zijn proefschrift over de geschiedenis van het notariaat in het octrooigebied van de West-Indische Compagnie een paragraaf aan de totstandkoming van de Reglementen op het notarisambt.<sup>5</sup> Aan de codificatie van het strafrecht werd enige aandacht besteed door M.R. Wijnholt in zijn proefschrift van 1965 en iets meer in een artikel ter herdenking van de 100-jarige codificatie in Suriname in 1969.<sup>6</sup> Van de niet genoemde literatuur wil ik nog slechts twee artikelen vermelden die de moeite van het lezen waard zijn. Allereerst een artikel van W.Ch. de la Try Ellis uit 1943 dat het artikel

2 Voor Suriname: Kon. besluit van 4 september 1868, nr. 17, *Gouvernementsblad* 1868, nr. 14; voor Curaçao: Kon. besluit van 4 september 1868, nr. 18, *Publicatieblad* 1868, nr. 16. Ook in *W.* (1868), nr. 3051.

3 Zie voor de parlementaire behandeling in Nederland van de beide Regeringsreglementen H.W.C. Bordewijk, *Handelingen over de Reglementen op het beleid der Regering in de kolonien Suriname en Curaçao* ('s-Gravenhage 1914); voor de codificatie-artikelen met name p. 601-642.

Zie voor de tekst van het RR Sur. 1865 de wet van 31 mei 1865, Stb. 55, *Gouvernementsblad* 1865, nr. 12; zie voor de tekst van het RR Cur. 1865 de wet van 31 mei 1865, Stb. 56, *Publicatieblad* 1865, nr. 18.

4 B. de Gaay Fortman, 'Het Burgerlijk Wetboek in Suriname en Curaçao', in: Paul Scholten en E.M. Meijers (red.), *Gedenkboek Burgerlijk Wetboek 1838-1938* (Zwolle 1938), p. 749-775.

5 J.A. Schiltkamp, *De geschiedenis van het notariaat in het octrooigebied van de West-Indische Compagnie (voor Suriname en de Nederlandse Antillen tot 1964)* ('s-Gravenhage 1964), p. 221-231.

6 M.R. Wijnholt, *Strafrecht in Suriname* (Deventer 1965), p. 40-42; M.R. Wijnholt, 'De betekenis van de 1ste mei 1869 voor het huidige strafrecht', in: *Een eeuw Surinaamse codificatie. Gedenkboek (1869-1 mei - 1969)* (Paramaribo 1969), p. 53-63.

van De Gaay Fortman aanvulde met Antilliaanse gegevens<sup>7</sup> en vervolgens een artikel van J.Th. de Smidt, waarin hij de koloniale codificatiegeschiedenis in een veel ruimer, rechtsvergelijkend perspectief plaatst dan tot dan toe gebruikelijk.<sup>8</sup>

In deze bijdrage beperk ik mij tot het uiteenzetten van de totstandkoming van de beide Wetboeken van Strafrecht voor West-Indië. Men moet daarbij echter steeds enkele, regelmatig terugkerende problemen die op de gang van zaken van invloed zijn geweest, in het achterhoofd houden.

Allereerst speelde telkens de vraag of de Nederlandse wetgeving integraal van toepassing moest zijn in de koloniën, of dat de Nederlandse wetgeving daar pas kon worden ingevoerd na aanpassing aan de lokale omstandigheden. Mocht de wetgeving voor de koloniën afwijken van die voor Nederland, omdat er rekening moest worden gehouden met de bijzondere situatie in de koloniën en met eventueel daar heersende, andere rechtsopvattingen? Als dat laatste was toegestaan, dan impliceerde dat in ieder geval dat er onderscheid moest worden gemaakt tussen de Oost en de West, maar het was niet op voorhand duidelijk dat er dan in de West weer onderscheid moest worden gemaakt tussen Suriname en Curaçao. Omdat in de praktijk de regelgeving voor de Oost eerder tot stand kwam, speelde dan ook altijd de vraag mee of de regelgeving voor de West nu naar Oost-Indisch voorbeeld of toch naar het voorbeeld van het moederland tot stand moest worden gebracht. Daarbij deed zich bovendien het probleem voor of de regelgeving voor de koloniën beter mocht zijn dat die voor het moederland. Deze laatste problematiek kwam met name naar voren bij het ontwerpen van de strafwetgeving, omdat de Nederlandse strafwetgeving in die tijd van alle kanten aan hevige kritiek onderhevig was.

Daarnaast konden nog andere factoren een rol spelen, die op het eerste gezicht met een codificatie weinig van doen hadden. Het voltooien van een codificatie of een onderdeel ervan is, de Nederlandse geschiedenis leert het, meestal een onderneming van lange adem. Hoe langer het duurt, hoe groter de kans dat andere zaken vat gaan krijgen op de codificatie-arbeid en deze aanzienlijk vertragen. Zo was het ook in West-Indië. Er speelden daar uiteindelijk nog twee andere grote kwesties, nl. de nieuwe Regeringsreglementen en de afschaffing van de slavernij, die in de zestiger jaren van de negentiende eeuw gingen samenklonteren met het vraagstuk van de codificatie en zo voor een vertraging van de codificatie-arbeid zorgden. Bovendien had de wetgever in het moederland in de jaren 1840-1870 nog andere dingen aan zijn hoofd. Die jaren staan niet bekend als de rustigste in de Nederlandse staatkundige geschiedenis.

7 W.Ch. de la Try Ellis, 'Naar de wetgeving van 1869', in: J.E. Spruit en E. Voges, *Antilliana. Verzameld werk van Dr. W.Ch. de la Try Ellis* (Zutphen 1981), p. 169-182. Oorspronkelijk verschenen in: *Lux. Tweemaandelijks Tijdschrift* 1 (1943-1944), p. 150-164.

8 J.Th. de Smidt, 'Wetboeken overzee. Codificatie, concordantie en filiatie', in: *Liber Amicorum John Gilissen. Code et Constitution, mélanges historiques. Wetboek en Grondwet in historisch perspectief* (Antwerpen 1988), p. 107-118.

Tenslotte mag nimmer vergeten worden: Oost-Indië ('Indië') was in Nederlandse ogen vele malen belangrijker dan West-Indië en in de West was Suriname toen vele malen belangrijker dan Curaçao.

De bronnen voor het schrijven van een geschiedenis van de totstandkoming van de codificatie van 1869 voor Suriname en Curaçao bevinden zich op het Algemeen Rijksarchief (ARA) in Den Haag in het archief van het Ministerie van Koloniën over de jaren 1850-1900.<sup>9</sup>

### De aanloop naar de nieuwe wetgeving

In het voorjaar van 1816 vond de feitelijke teruggave door Groot-Brittannië aan Nederland plaats van enkele koloniën die Groot-Brittannië vanaf 1806-1807 in West-Indië had bezet gehouden, nl. Suriname, Curaçao (met Bonaire en Aruba) en St. Eustatius (met Saba en St. Maarten, Nederlands gedeelte).<sup>10</sup> Niet teruggegeven werden het al sinds 1803 in bezit genomen Berbice, Demerary en Essequibo, het latere Brits Guyana en tegenwoordige Guyana. Deze teruggave was geregeld in de 'Conventie tusschen Groot-Brittanje en de Vereenigde Nederlanden, betreffende de overzeesche bezittingen' van 13 augustus 1814.<sup>11</sup> Een van de gevolgen van de Britse bezetting was dat de Franse wetgeving, die in het moederland was ingevoerd na de inlijving in 1810 bij het Franse keizerrijk, nooit is ingevoerd in de West-Indische koloniën. Er was wel Brits recht ingevoerd, maar verder was het bestaande, oud-Hollands recht in stand gelaten.<sup>12</sup> In het moederland bleef de Franse wetgeving na de bevrijding eind 1813, zij het na noodzakelijke aanpassingen aan de nieuwe situatie, 'provisieel' gehandhaafd totdat zij door nationale wetgeving zou zijn vervangen. En zo werd het ook bepaald voor de West-Indische koloniën: de bestaande wetten bleven voorlopig, zij het ook hier na noodzakelijke aanpassingen aan de nieuwe situatie, gehandhaafd 'totdat door Zijne Majesteit nader zal worden gedisponneerd'.<sup>13</sup> Let wel: in tegenstelling tot Nederland beschouwde de Koning zich als de wetgever voor de koloniën, zonder daarbij te hoeven samenwerken met de Staten-Generaal. Zo interpreteerde hij eerst art. 36 Grondwet 1814 en daarna art. 60 Grondwet 1815, die hem 'bij uitsluiting' het opperbestuur over de koloniën

<sup>9</sup> ARA, (2.10.02) Plaatsingslijst van het archief van het Ministerie van Koloniën 1850-1900 (z.pl. 1932), inv. nrs. 2114 t/m 2117 (Verbalen 1868 juli 31, nr. 10A); vgl. ook De Gaay Fortman, 'Het Burgerlijk Wetboek', p. 753-754 en 755, noot 3.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld voor Curaçao de 'Instructie voor den Gouverneur Generaal van het eiland Curaçao ter overneming van hetzelfde en onderhoorige eilanden', geaprobeerd bij Kon. besluit van 8 november 1815, nr. 37, in: J.A. Schiltkamp en J.Th. de Smidt (red.), *West Indisch Plakaatboek. 2. Nederlandse Antillen, Benedenwinden. Publikaties en andere wetten alsmede de oudste resoluties betrekking hebbende op Curaçao, Aruba, Bonaire, II. 1782-1816* (Amsterdam 1978), p. 835-837.

<sup>11</sup> E.G. Lagemans, *Recueil des traités et conventions conclus par le Royaume des Pays-Bas avec les puissances étrangères depuis 1813 jusqu'à nos jours, I* (La Haye 1858), nr. 9, p. 34-41.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld voor Curaçao de instructie van 5 mei 1807 voor J. Cockburn, gouverneur van Curaçao, ten aanzien van het bestuur, in: Schiltkamp en De Smidt, *West Indisch Plakaatboek. 2. Ned. Antillen, II*, p. 692-698 (art. 7: '... and that they shall proceed according to the laws by which the said island was then governed...'). Zie ook De la Try Ellis, *Antilliana*, p. 171.

<sup>13</sup> Art. 63 RR Sur. 1815 (A.J. van der Houven van Oordt, *Het Regerings-reglement van Suriname* (Leiden 1895), p. 183-201) en art. 52 RR Cur. 1815 (H.W.C. Bordewijk, *Ontstaan en ontwikkeling van het staatsrecht op Curaçao ('s-Gravenhage 1911)*, p. 165-181).

opdroegen; een uitleg die rond 1840 door Thorbecke krachtig bestreden werd. Pas met de grondwetsherziening van 1848 zijn de Staten-Generaal medewetgever voor de koloniën geworden.<sup>14</sup>

Het was in 1816 duidelijk dat ook het recht in de koloniën ‘gemoderniseerd’ moest worden. Onduidelijk bleef echter hoe die modernisering zou moeten gebeuren: moest er weer, net als vroeger, eenheid van recht tussen het moederland en de koloniën tot stand worden gebracht of moest er slechts zoveel mogelijk overeenstemming tussen het recht van het moederland en dat van de koloniën zijn? Want in 1816 was de situatie zo dat de voorheen bestaande eenheid van recht tussen moederland en kolonie volledig verbroken was. In het moederland gold het ‘Franse’ recht, in de koloniën het ‘oud-Hollands’ recht.

Bij de opening van de eerste zitting op 1 april 1816 van de Raad van Civile en Criminele Justitie op Curaçao kon de nieuw benoemde president, mr. Lamaison, dat oud-Hollands recht nog ophemelen en het een zegening noemen dat de wetboeken van Napoleon nooit op Curaçao waren ingevoerd: ‘Hoe verkwikkelijk was het niet voor onze Vaderlandsche harten, dat wij inmiddels en tot tijd en wijle dat Zijn wetboek in aller handen zal zijn, gerechtigd zijn het oud-Nederlandsch recht en de plaatselijke wetten van dit eiland te blijven handhaven’.<sup>15</sup> Blijkbaar heerste bij hem de overtuiging dat de nationale Nederlandse wetboeken, aan het totstandbrengen waarvan sinds 1814 werd gewerkt, óók in de koloniën zouden worden ingevoerd en dat dan de verbroken eenheid van recht weer hersteld zou zijn. De feitelijke gang van zaken zou echter een andere zijn. De nationale codificatie zou in Nederland pas in 1838 in werking treden en dan nog zonder een nationaal strafwetboek. Door die lange duur kon in Nederland een andere opvatting over de modernisering van het recht voor de koloniën op de voorgrond treden en zelfs de overhand krijgen.

Dat wordt goed zichtbaar na de invoering in 1848 van de codificatie voor Oost-Indië. De Minister van Koloniën achtte toen de tijd rijp om nu ook in West-Indië de Nederlandse wetgeving in te voeren. Maar hij vond wel dat daarbij de Oost-Indische wetgeving als voorbeeld moest dienen ‘met wijzigingen door de plaatselijke omstandigheden gevorderd’.<sup>16</sup> Ook zou deze wetgeving voor de gehele West moeten gaan gelden: zowel voor de kolonie Suriname als voor de kolonie Curaçao. Derhalve begon nog datzelfde jaar op het Ministerie van Justitie een ambtenaar, een zekere mr. Schröder, met de bewerking van de Oost-Indische wetgeving voor de West. Zijn ontwerpen werden in 1849 naar Suriname gestuurd voor een reactie. Die was niet positief. De commissie die door de Surinaamse gouverneur Van Raders daarvoor in het leven was geroepen en die bestond uit de procureur-generaal, de president van het gerechtshof en de gouvernementssecretaris, was uiteindelijk van oordeel dat de ontwerpen-Schröder volledig herzien moesten worden. Daarmee werd de president van het gerechtshof, mr. P. Fiers Smeding, belast, die daarop met verlof naar Neder-

<sup>14</sup> A.J.M. Kunst, *Recht, commercie en kolonialisme in West-Indië vanaf de zestiende tot in de negentiende eeuw* (Zutphen 1981), p. 238-239.

<sup>15</sup> Geciteerd naar De la Try Ellis, *Antilliana*, p. 171.

<sup>16</sup> Het volgende is gebaseerd op het combineren van de verstrekte gegevens door De Gaay Fortman, ‘Het Burgerlijk Wetboek’, p. 749-758 en Schiltkamp, *De geschiedenis van het notariaat*, p. 221-230, met eigen archief- en ander onderzoek.



land terugkeerde en voor die opdracht bij het Ministerie van Koloniën werd gedetacheerd. Aanvankelijk bewerkte hij aan de hand van de Surinaamse bezwaren de ontwerpen-Schröder, maar nadat de Minister van Justitie tussenbeide was gekomen, zette hij zich aan het ontwerpen van een geheel nieuwe wetgeving voor de West. Die tussenkomst van de Minister van Justitie hield in, dat er moest worden afgezien van een bewerking van de Oost-Indische wetgeving, dat integendeel de Nederlandse wetgeving weer als basis voor de bewerking moest dienen en dat slechts die wijzigingen mochten worden aangebracht die door de plaatselijke omstandigheden in de West geboden waren. Fiers Smeding was begin 1852 met zijn werk klaar.

Inmiddels had in het najaar van 1851 in de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Koloniën voor het jaar 1852 het kamerlid Metman<sup>17</sup> de minister over de stand van zaken met betrekking tot de wetgeving voor West-Indië aan de tand gevoeld. Dat had tot gevolg dat bij Kon. besluit van 27 september 1852, nr. 46, een staatscommissie werd ingesteld 'om te onderzoeken en te beoordeelen de ontwerpen, zamengesteld met het doel, om de nieuwe Nederlandsche wetgeving voor de West-Indische bezittingen van het Rijk toepasselijk te maken, en om daaromtrent berigt en advies uit te brengen'. Zowel Metman als Fiers Smeding gingen deel uitmaken van die staatscommissie, die onder voorzitterschap van mr. P.A. van Steenberg (1789-1862), raadsheer in de Hoge Raad, kwam te staan. Hoewel de staatscommissie dus tot doel had de ontwerpen van Schröder en Fiers Smeding opnieuw te onderzoeken en zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de Nederlandse wetgeving, meende zij echter al zeer snel dat zij geheel nieuwe ontwerpen moest samenstellen. In augustus 1858 was de staatscommissie met haar arbeid gereed. Vanaf 1853 had zij de volgende ontwerpen aan de Minister van Koloniën aangeboden: in 1853 een Reglement op de zamenstelling der Regterlijke Magt in de Nederlandsche West-Indische Koloniën, in 1855 een Burgerlijk Wetboek, in 1856 een Reglement op de Strafvordering en in 1858 een Wetboek van Koophandel en een Reglement op de Burgerlijke Regtsvordering.<sup>18</sup> In 1860 zijn deze ontwerpen uiteindelijk<sup>19</sup> gedrukt met het doel 'om ten behoeve van de nadere bewerking, die zij in de koloniën zelve moesten ondergaan, de wetenschappelijke kritiek uit te lokken'.<sup>20</sup> In het *Weekblad van het Regt (= W.)* verscheen eind 1858 in de rubriek 'Berigten' de volgende, anonieme reactie:

's-Gravenhage, den 1 December.

De staatscommissie, belast met de herziening der West-Indische wetgeving, heeft den 27 Nov. jl., na eenen meer dan zesjarigen arbeid, hare laatste bijeenkomst gehouden, onder voorzitterschap van den heer Mr. van Steenberg. Zij heeft in dat tijdsverloop, onder bijvoeging van de

<sup>17</sup> Zie over mr. L. Metman (1808-1860) *Nieuw Nederlandsch Biographisch Woordenboek (= NNBW) IV* (Leiden 1918), kolom 975.

<sup>18</sup> De ontwerpen van de staatscommissie en de ontwerpen van de mrs. Schröder en Fiers Smeding zijn te vinden in ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nrs. 2114 en 2115.

<sup>19</sup> Kritiek op de onbekendheid met de arbeid en het resultaat van de staatscommissie werd in het licht van de ontwikkelingen eind december 1859 scherp verwoord door mr. A.A. de Pinto in een hoofdartikel 'De wetgeving in West-Indië' in: *W.* (1860), nr. 2128; zie ook *W.* (1860), nrs. 2132, 2137 en 2140.

<sup>20</sup> Bordewijk, *Handelingen*, p. 603.

noodige toelichtingen en ophelderingen, onderscheiden wetboeken ontworpen, welke eene volledige burgerlijke wetgeving uitmaken. Wanneer het der Regering ernst is den legislatieven chaos in onze West-Indische koloniën te doen ophouden, en aan de regtmatige klagten, sedert eene reeks van jaren daarover aangeheven, een einde te maken, dan bestaat hiertoe thans de gelegenheid. Velen echter, die met zaken en personen goed bekend zijn, voorspellen, dat dit resultaat in de eerste jaren zeker niet zal verkregen worden. Slaat men aan hen geloof, dan worden er niet weinigen gevonden, die, om redenen, meer aan het eigenbelang dan aan het algemeen belang ontleend, elke verbetering stelselmatig tegenwerken, en daartoe, niet zonder talent, van alle aanwezige middelen gebruik maken, waardoor hun doel te bereiken is. Zoo zeggen zij nu eens, dat de herziening der burgerlijke wetgeving onmogelijk kan plaats hebben, zoolang het reglement op het beleid der regering in onze West-Indische koloniën niet is tot stand gekomen. Dan weder disschen zij u op, dat er aan de invoering eener nieuwe wetgeving, geschoeid op de leest van die in het moederland, niet te denken is, zoolang de wet op de nieuwe regterlijke inrigting nog tot de *pia vota* behoort. Zoo roepen zij uit, dat het toppunt van ongerijmdheid zoude zijn bereikt, als men eene nieuwe burgerlijke wetgeving wilde invoeren, zoolang de slaven niet zijn geëmancipeerd!

Deze en gene moge hiertegen al aanvoeren ‘que le mieux est souvent l’ennemi du bien’; dat de tegenwoordige staat van zaken onhoudbaar is, en dat er dikwerf schreeuwend onregt wordt gepleegd, zonder dat de wet het middel van herstel aan de hand geeft, – dit alles zal afstuiten op de bovenbedoelde argumenten, die niet weinig gevoed worden door de aangeboren ziekte van de Nederlanders, om op den weg van verbetering toch vooral *langzaam* vooruit te gaan.

Zal de voorspelling dier pessimisten bewaarheid worden? De toekomst alleen kan het antwoord op die vraag geven.<sup>21</sup>

Hier schreef geen vreemdeling in Jeruzalem, want de Minister van Koloniën adviseerde de Koning op 14 december 1858 om de staatscommissie nog niet van haar taak te ontheffen, maar haar ter beschikking te houden voor raadpleging bij de invoering van de nieuwe wetgeving. Die invoering moest zo snel mogelijk plaatsvinden, zodat ‘aan de betreurenswaardige staat der regtsbedeeling in de West-Indische Koloniën’ een einde kwam en ‘een van de grootste hinderpalen tegen hare ontwikkeling en haren bloei zou worden opgeruimd’. De minister vond in ieder geval dat de invoering van de nieuwe West-Indische wetgeving mogelijk moest zijn vóór de afschaffing van de slavernij en vóór de totstandkoming van de nieuwe regeringsreglementen.<sup>22</sup>

Het is opmerkelijk dat met die ‘betreurenswaardige staat der regtsbedeeling’ het privaatrecht werd bedoeld; een nieuwe strafwetgeving voor West-Indië was nog niet in beeld. Dat kon ook eigenlijk niet anders, want er bestond geen nieuw, moederlands voorbeeld om zich naar te richten. Een anonieme brievenschrijver uit Curaçao uitte daar in het *Handelsblad* zijn teleurstelling over en het *Weekblad* nam de brief integraal over. Hij schreef onder meer: ‘Ofschoon het voor ons eene voldoening is op te merken, dat het de staats-

21 W. (1858) nr. 2013.

22 Geciteerd naar Schiltkamp, *De geschiedenis van het notariaat*, p. 223.

commissie (...) niet aan ijver en belangstelling ontbroken heeft, doet het ons leed te ontwaren, dat, uit aanmerking, dat het Fransche strafregt in Nederland nog van kracht is, men dat regt alhier niet wilde ingevoerd hebben, waardoor wij ons moeten getroosten met de koloniale strafwetten en het oud-Hollandsch strafregt'.<sup>23</sup>

Even opmerkelijk was het dat er nog steeds werd uitgegaan van een nieuwe wetgeving voor heel West-Indië, terwijl de realiteit rond 1860 al een andere was. De samenvoeging van de drie West-Indische koloniën in 1828 tot één grote kolonie was in 1845 als mislukt beschouwd en sindsdien waren er twee koloniën in West-Indië: Suriname en Curaçao, want de vroegere kolonie St. Eustatius maakte sinds 1845 deel uit van Curaçao.<sup>24</sup>

### **Mr. L. Metman, de commissaris 'speciaal belast met alles ...'**

In het najaar van 1859 werd bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Koloniën voor het jaar 1860 in de Tweede Kamer door het kamerlid mr. J.M. de Kempnaer (1793-1870) wederom op de wenselijkheid van een spoedige invoering van de nieuwe wetgeving in West-Indië gewezen. Als gevolg daarvan werd, evenals in 1848 was gebeurd met de invoering van de nieuwe wetgeving in Oost-Indië, bij Kon. besluit van 28 december 1859, nr. 54, W. (1860), nr. 2127, een commissaris benoemd 'speciaal belast met alles, wat betrekking heeft tot de invoering eener nieuwe wetgeving in de West-Indische koloniën'. De gouverneurs van Suriname (R.F.C. van Lansberge)<sup>25</sup> en Curaçao (J.D. Crol)<sup>26</sup> kregen de opdracht om op voordracht van en in overleg met deze commissaris de nieuwe wetgeving voorlopig en onder voorbehoud van goedkeuring door de regering vast te stellen en in te voeren. Tot commissaris werd het lid van de staatscommissie mr. L. Metman benoemd; als secretaris werd hem de Haagse advocaat mr. H.M. van Andel toegevoegd. Op dezelfde dag werd bij een ander Kon. besluit, nr. 56, W. (1860), nr. 2127, de staatscommissie ontbonden. De bevoegdheden van Metman waren ruim. Hij mocht die maatregelen nemen die hij nodig achtte voor de voorlopige invoering van de nieuwe wetgeving en hoefde daarvoor niet met het moederland te overleggen. Metman zou eerst Suriname bezoeken en vervolgens afreizen naar Curaçao.

Metman kwam op 26 april 1860 in Paramaribo aan. Daarvoor had hij al gesprekken gevoerd met de autoriteiten van (het toen nog Deense) St. Thomas en Brits Guyana. Zo noteerde hij in zijn verslag van het gesprek met de 77-jarige ondergouverneur van St. Thomas, Berg, dat deze hem op zijn vraag welke wetgeving daar van kracht was, had ge-

<sup>23</sup> W. (1860), nr. 2166.

<sup>24</sup> De in 1845 gecreëerde kolonie Curaçao en onderhorige eilanden omvatte zes eilanden en was de voorloper van de latere Nederlandse Antillen. Het is overigens curieus om te zien dat het gouvernement van Curaçao al in de zestiger jaren van de negentiende eeuw op zijn briefpapier in het hoofd de benaming *Nederlandsche Antilles* gebruikte.

<sup>25</sup> Zie over R.F.C. van Lansberge (1804-1873) NNBW IX (Leiden 1933), kolom 577, en W. van Dijk, 'Reinart Frans van Lansberge. Gouverneur van Suriname 1859-1867', in: *West-Indische Gids* 34 (1953), p. 13-22.

<sup>26</sup> Zie over J.D. Crol (1807-1870) NNBW X (Leiden 1937), kolom 224.

antwoord: 'De Deensche wetgeving, welke echter voor zooveel dit noodig is door den regter zelve overeenkomstig de behoeften der Koloniën wordt gemodificeerd en *analogice* toegepast.'<sup>27</sup> Metman noteerde ook dat de slavernij daar al in 1848 was afgeschaft. Hij was ook van plan, blijkens een bericht in het *Weekblad* zich naar Frans Guyana te begeven 'ter voldoening aan dat gedeelte zijner instructie, hetwelk (...) hem de taak oplegde, om, zoo dit ter voldoening zijner zending nuttig mogt wezen, ook naburige vreemde koloniën te bezoeken, welke, ten aanzien van het regtswezen, in soortgelijke omstandigheden verkeerd hebben of nog verkeeren als onze West-Indische koloniën'.<sup>28</sup>

Metman ging in Paramaribo voortvarend te werk. Op 30 april had hij een eerste onderhoud met gouverneur Van Lansberge, die hij uitvoerig inlichtte over de historische gang van zaken met betrekking tot de nieuwe wetgeving voor West-Indië tot aan zijn komst als commissaris in Suriname. Metman gaf hem ook te kennen dat hij, voordat hij met zijn taak verder ging, 'het gevoelen van deskundigen in de Kolonie' wilde inwinnen 'omtrent eenige belangrijke punten in het werk der Staatscommissie'. De gouverneur deelde Metman mee dat hij de gedrukte ontwerpen van de staatscommissie al aan deskundigen had rondgedeeld en dat hij bij besluit van 17 maart 1860, nr. 4, een commissie in het leven had geroepen om met Metman over de nieuwe wetgeving van gedachten te wisselen. Die commissie bestond uit mr. J.W. Gefken, procureur-generaal,<sup>29</sup> mr. J. Mauritz Ganderheijden, president van het gerechtshof, E. van Emden, president van het Collegie van kleine zaken en mr. B.E. Colaço Belmonte, advocaat en tijdelijk lid van het gerechtshof, die als secretaris zou optreden. Metman vond dat uitstekend en fungeerde sindsdien als voorzitter van de commissie.<sup>30</sup> Het gesprek met de gouverneur ging verder alleen maar over de weeskamer.

In een op 3 mei gehouden gesprek met mr. B. Donker Curtius, een lid van het gerechtshof, vroeg Metman hem 'of deze het wenschelijk zoude achten, dat de Code Pénal met de wijzigingen, daarin in Nederland tot stand gekomen, in de kolonie Suriname werd ingevoerd, ter geheele vervanging van het thans aldaar bestaande strafregt'. Donker Curtius antwoordde dat niet alleen wenselijk maar zelfs noodzakelijk te vinden.<sup>31</sup> De dag erna, op 4 mei, vond de eerste vergadering van de commissie onder leiding van Metman plaats. Metman gaf in de vergadering de leden een uitvoerige uiteenzetting van de gang van zaken met betrekking tot de herziening der West-Indische wetgeving tot dan toe. Verder deelde hij hen mee dat hem door de minister, zowel in mondelinge gesprekken als in zijn instructie 'de meest mogelijke volmagt gegeven' was. 'Ik mag aan den Gouverneur alle voorstellen doen, welke ik noodig acht, zonder de autoriteit in het moederland daarover te raadplegen.' Hij stelde dat zijn verantwoordelijkheid dus zeer groot was, maar dat hij zijn taak

27 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 ('Gesprekken van den Commissaris des Konings met Koloniale en vreemde autoriteiten en bijzondere personen', 16 april 1860).

28 W. (1860), nr. 2169.

29 Zie over hem B. de Gaay Fortman, 'Mr. J.W. Gefken, 1807-1887', in: *Antirevolutionaire Staatkunde* 4 (1930), p. 265-289; zie ook J. Toes, *Wanklanken uit een wingewest. In de nadagen van de Surinaamse slavernij* (diss. VU Amsterdam) (Hoorn 1992).

30 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 ('Gesprekken, enz.', 30 april 1860); zie ook W. (1860), nr. 2174.

31 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 ('Gesprekken, enz.', 3 mei 1860).

Mr. Leonard Metman (1808-1860), vanaf 1832 advocaat te Den Haag; van 1850-1853 lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal als afgevaardigde door Gouda; bij Kon. besluit van 28 december 1859, nr. 54 (W. 2127), benoemd tot 'Commissaris, speciaal belast met alles wat betrekking heeft tot de invoering eener nieuwe wetgeving in de West-Indische koloniën'. Litho door I.H. Hoffmeister. Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.



graag wilde beginnen en hij hoopte daarbij 'ondersteuning te vinden bij de kundige en ervaren koloniale autoriteiten'. Hij wees hen er wel op, dat voorop bleef staan wat ook in zijn benoemingsbesluit stond: de nieuwe wetgeving moest zoveel mogelijk overeenstemmen met die van het moederland en de ontwerpen van de staatscommissie moesten zoveel mogelijk gevolgd worden.<sup>32</sup>

Tijdens de elfde vergadering van de commissie op 23 mei bracht Metman daar voor het eerst het strafrecht ter sprake door te vragen of het wenselijk was het in Nederland geldende strafrecht hier over te nemen 'behoudens die wijzigingen, die door koloniale toestanden gebiedend gevorderd worden'. Hoewel Metman aan het einde van de vergadering stelde dat

<sup>32</sup> ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 (Notulen van de vergaderingen van de commissie ingesteld bij besluit van de gouverneur van Suriname van 17 maart 1860, nr. 4; eerste vergadering 4 mei 1860).

iedereen voor invoering van het in Nederland bestaande strafrecht was, lag dat volgens de notulen van de vergadering iets genuanceerder. Vooral Gefken zat niet op dezelfde lijn als Metman. Uit de notulen van de commissievergaderingen en ook uit latere ontwikkelingen komt duidelijk naar voren dat Gefken een 'zwaargewicht' was en boven de andere Surinaamse commissieleden uitstak wat kennis en inzicht betrof. Gefken was bovendien niet (meer) onder de indruk van het beeld dat in het moederland en met name in de Tweede Kamer bestond over de West-Indische wetgeving en rechtsbedeling. De manier waarop het sturen van Metman was voorbereid en totstandgekomen vond hij maar 'comediespel', zoals blijkt uit zijn (nooit gepubliceerde) *Levenservaringen*.<sup>33</sup> Het is dan ook interessant iets uitvoeriger uit de notulen van deze eerste commissievergadering te citeren, omdat daaruit dadelijk de problemen naar voren kwamen die men zich op de hals haalde met het ontwerpen van een nieuwe strafwetgeving voor West-Indië. Gefken zei daarin ondermeer: 'Ik heb onder het wandelen mijne gedachten over die vraag laten gaan. Er bestaat hier groote behoefte aan eene nieuwe regeling van het strafregt. Wij hebben tegenwoordig de Carolina, plakaten enz. enz; doch daar wordt niet veel op gelet. Diefstal b.v. en de leer der verzwarenden omstandigheden worden eenvoudig naar de beginselen van den Code Pénal beoordeeld.' De Code pénal was in zijn ogen echter zeer verouderd en Nederland liep achter bij Frankrijk en België, waar dat wetboek wel op de hoogte van de tijd was gebracht. Zijn grootste bezwaar was eigenlijk dat sommige wettelijke regelingen in Suriname beter waren dan die van de Code pénal, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot feitelijk geweld en manslag. Hij vroeg zich dan ook hardop af of het niet mogelijk was slechts enkele gedeelten van de Code pénal over te nemen. Ganderheijden daarentegen was voor een integrale invoering van de Nederlandse Code pénal. 'Er is thans hier veel te veel aan het arbitrium judicis overgelaten.' Ook Van Emden zag in zo'n invoering meer voor- dan nadelen. 'Het slechte Nederlandsche strafregt zal verre verkieslijk zijn boven den allerellendigsten toestand waarin het strafregt hier verkeert. Bij vele misdrijven kan de regter opleggen tussen de straf van f25,- boete en de doodstraf. De Code Pénal wordt hier nu reeds veel gebruikt. In iedere strafzaak wordt hij aangehaald en geciteerd.' Metman werd toen wat concreter en zei dat hij eigenlijk van plan was de Code pénal in zijn geheel en de wijzigingen bij afzonderlijke koloniale verordening in te voeren. Colaço sloot zich bij het gevoelen van Ganderheijden en Van Emden aan, maar bracht vervolgens de strafwetgeving voor slaven ter sprake. Metman antwoordde hem dat de slaven geheel buiten de nieuwe wetgeving zouden blijven en dat de voor hen bestemde strafwetgeving zou blijven bestaan, waarop Gefken opmerkte dat strafgedingen tegen slaven bijna niet voorkwamen. Hij had er (sinds zijn aantreden in 1857 als procureur-generaal) pas twee meegemaakt; slaven werden zoveel mogelijk disciplinair gestraft. Maar Colaço hield vol: slaven waren voor het strafrecht personen, dus waarom zouden zij niet in een nieuwe en verbeterde strafwetgeving mogen delen?<sup>34</sup>

33 Toes, *Wanklanken*, p. 145.

34 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 (Notulen, enz.; elfde vergadering 23 mei 1860).

R.F.C. van Lansberge (1804-1873), van 1856-1859 gouverneur van Curaçao en van 1859-1867 gouverneur van Suriname. Tekening van L. Springer II, particuliere collectie. Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.



Op 31 mei belegde Metman een bijeenkomst met de leden van de balie te Paramaribo. Aan het slot vroeg hij ook hen of zij over de strafwetgeving hadden nagedacht en het wenselijk zouden vinden als de Code pénal, zoals in Nederland gewijzigd, ook in Suriname zou worden ingevoerd. 'Al de Heeren vinden dit zeer wenschelijk.'<sup>35</sup>

Van de zesendertig commissievergaderingen die onder leiding van Metman gehouden zijn, waren voor de strafwetgeving alleen de 31ste (van 26 juli), de 32ste (van 28 juli), de 35ste (van 13 september) en de allerlaatste, de 36ste (van 14 september) van belang.

In de 31ste vergadering stelde Metman weer aan de orde hoe het Nederlandse strafrecht het best voor Suriname kon worden aangepast. Gefken bleef erbij dat de Code pénal een slecht wetboek was, maar hij was nu toch van mening dat invoering ervan een verbetering

35 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 ('Gesprekken, enz.', 31 mei 1860).

was. Alleen vroeg hij zich af welke tekst dan moest worden gebruikt, de Franse of de Nederlandse? en of alle Nederlandse wijzigingen wel moesten worden overgenomen of alleen die wijzigingen moesten worden aangebracht die door de Surinaamse omstandigheden gevorderd werden? Hij merkte bovendien over de tekst op, dat de Nederlandse vertaling van de Code pénal, hoewel van Bilderdijk, slecht was en dat in Nederland bij uitlegproblemen altijd de Franse tekst werd gevolgd. Metman wilde echter toch de Nederlandse tekst kracht van wet verlenen, hoewel hij toegaf dat de Franse tekst voor de uitleg van de wet belangrijk bleef. Vervolgens stelde hij de commissie voor de Code pénal artikel voor artikel door te nemen en zo na te gaan welke wijzigingen nodig waren. 'Daarbij zal niet uit het oog moeten verloren worden, dat het doel niet is, hier een volmaakt strafregt in te voeren, maar slechts een, dat veel beter zal zijn dat het tegenwoordig vigerende.' Gaandeweg het doornemen van de Code pénal, de commissie was inmiddels tot art. 8 gevorderd, kwamen echter Gefken en Ganderheijden tegen deze wijze van behandeling in verzet. Metman stelde daarom twee dagen later, in de 32ste vergadering, voor om zo niet verder te gaan. Hij zou nu zelf een ontwerp van een Wetboek van Strafrecht maken en dat alle leden toesturen, die dan hun op- en aanmerkingen konden geven. De vergadering werd daarna voortgezet met een discussie over de dwangarbeid. Metman ontwierp in de maand augustus inderdaad een strafwetboek en daarover werd in de 35ste en 36ste commissievergadering met de behandeling begonnen.<sup>36</sup>

Ook in het moederland was het (juridisch) publiek er intussen van op de hoogte dat Metman aan een nieuwe strafwetgeving voor West-Indië werkte, 'lettende op het eenparig door alle deskundigen uitgebragt gevoelen, dat er hooge noodzakelijkheid bestaat, om ook den verwarden toestand der strafwetgeving in onze West-Indische bezittingen te doen ophouden'.<sup>37</sup>

Tijdens zijn werkzaamheden had Metman begin juli nog een officieel bezoek gebracht aan Frans Guyana om er met de autoriteiten over zijn opdracht in de West te spreken, maar het strafrecht kwam daar niet aan de orde.<sup>38</sup> Op de terugreis naar Suriname bracht Metman op 6 juli nog wel een bezoek aan de *Iles de Salut*, 'de plaats der deportatie, alwaar niet minder dan 2000 wegens zware misdrijven veroordeelden zijn vereenigd'. In het *Weekblad* is een verslag van het bezoek van Metman aan Frans Guyana opgenomen. Over zijn bezoek aan het 'Duivelseiland' leest men daarin het volgende:

'Weinige uren kon men aldaar slechts vertoeven, doch zij maakten, door hetgeen men hier zag en vernam, een indruk op de aanwezigen, die niet ligt uit het geheugen zal worden gewischt. Treuriger werd men nog gestemd bij de overdenking, hoe anders het lot van zoovelen had kunnen zijn, die met schoonen aanleg begaafd zijn; immers had het den kommandant van de deportatieplaats, den heer Cesari, weinige moeite gekost een 40 à 50 tal gedeporteerden in een muziekcorps

<sup>36</sup> ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 (Notulen, enz.; 31ste, 32ste, 35ste en 36ste vergadering, resp. 26 juli, 28 juli, 13 en 14 september 1860). Ook het door Metman ontworpen Wetboek van Strafrecht bevindt zich in inv. nr. 2116.

<sup>37</sup> W. (1860), nr. 2196.

<sup>38</sup> ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2116 ('Gesprekken, enz.', 3 en 5 juli 1860).



te vereenigen, en een orchestmeester almede uit die veroordeelden te vinden, die zich te kwader ure tegen de maatschappelijke orde of aan andere vergrijpen hadden schuldig gemaakt. Dat corps strekt in het bestaande verbannings-oord als tot verzachting van strafen en om eenig genoegen aan die ongelukkigen te verschaffen. Genoemde commandeur had de beleefdheid ze te doen hooren aan boord van de stoomboot ter reede van het *Ile Royale*, een der *Iles de Salut*.<sup>39</sup>

In hetzelfde bericht waarin het *Weekblad* zijn (juridische) lezers op de hoogte stelde van het feit dat Metman ook strafwetgeving aan het ontwerpen was, stond ook: 'Men denkt, dat de werkzaamheden van den heer Metman in Suriname binnen twee à drie maanden zullen zijn afgelopen, waarna genoemde heer zich naar Curaçao zal begeven. Zoo zich geene buitengewone omstandigheden voordoen, wordt de heer Metman in de eerste maanden van het volgend jaar in de residentie terug verwacht.'<sup>40</sup> Die buitengewone omstandigheid deed zich echter wel voor. Na de 36ste vergadering van de commissie op 14 september zou op 17 september de 37ste gehouden worden. Deze vergadering is nooit doorgegaan, omdat Metman ernstig ziek was geworden. Ongeveer drie weken later is hij op 5 oktober 1860 te Paramaribo overleden, waar hij de volgende dag ook begraven is.<sup>41</sup>

## De afloop van de invoering van de nieuwe wetgeving

Over de vraag of het onverwachte overlijden van Metman er de oorzaak van is geweest, dat het nog tot 1869 zou duren voordat in de West de nieuwe wetgeving zou worden ingevoerd, kan men lang speculeren. Zelf ben ik geneigd de oorzaak van die vertraging in de Nederlandse politiek te zoeken, die uiteindelijk eerst de slavernij afgeschafte wilde zien, vervolgens de nieuwe regeringsreglementen in werking wilde stellen en pas daarna de weg vrij maakte voor de invoering van de nieuwe wetgeving voor de West. Wel was door de dood van Metman de 'motor' uit de invoeringsmachine, maar het zal altijd de vraag blijven of Metman, ware hij blijven leven en had hij zijn taak kunnen afmaken, terug in Nederland wèl tegen de politieke stroom was opgewassen geweest.

Hoe dat ook zij, bij Kon. besluit van 2 december 1860, nr. 66, *W.* (1861), nr. 2258, werden de gestaakte werkzaamheden aan de invoering weer opgevat. De gouverneur van Suriname werd opgedragen de commissie die Metman terzijde had gestaan met een lid van de (Suri-naamse) Koloniale Raad<sup>42</sup> aan te vullen en een nieuwe voorzitter aan te wijzen. Bij besluit van 22 februari 1861, nr. 1, *W.* (1861), nr. 2272, benoemde de gouverneur het lid van de Koloniale Raad W.E. Ruhmann in de commissie en wees hij procureur-generaal Gefken als de nieuwe voorzitter aan. De secretaris van Metman werd de secretaris van de nieuwe Suri-naamse commissie, die de werkzaamheden moest hervatten en afmaken. Haar taak was

39 *W.* (1860), nr. 2191.

40 Zie noot 37.

41 *W.* (1860), nr. 2218; 'Necrologie', in: *W.* (1860), nr. 2219; C. van Schaick, 'Lijkrede, enz.', in: *W.* (1860), nr. 2221.

42 Zie over de Koloniale Raad die in Suriname van 1833 tot 1865 heeft bestaan Kunst, *Recht, commercie en kolonialisme*, p. 240-241.

lichter dan het leek, omdat Metman zijn werkzaamheden in Suriname, op het Wetboek van Strafrecht en enkele kleine regelingen na, in feite al bijna klaar had. Dat verklaart misschien ook dat de besprekingen in de commissie soms niet over principiële zaken gingen en dan elk niveau misten.<sup>43</sup> De voorstellen van de commissie moesten, de Koloniale Raad gehoord, naar de Minister van Koloniën ('het opperbestuur') worden gestuurd. De gouverneur mocht in ieder geval niet meer zelf de nieuwe wetgeving, onder voorbehoud van goedkeuring in het moederland, invoeren. De commissie moest ook afschriften van haar voorstellen naar de gouverneur van Curaçao sturen 'om door eene aldaar te benoemen commissie te worden onderzocht, waarna zij ook van dáár, met de bedenkingen, aan het opperbestuur zullen worden opgezonden'. De secretaris van de Surinaamse commissie zou daarvoor naar Curaçao gaan om de Curaçaose commissie bij haar werkzaamheden terzijde te staan.

De opdracht aan Metman hield in dat hij voor heel West-Indië één codificatie zou ontwerpen en invoeren. Hij verrichtte zijn werkzaamheden in Paramaribo en zou ook Curaçao bezoeken voor overleg, maar van een afzonderlijke codificatie voor die kolonie was nog geen sprake. Dat was nu wel het geval. Aanvankelijk mocht in Curaçao slechts de voor Suriname ontworpen wetgeving aan eigen omstandigheden worden aangepast, maar al snel werd die Surinaamse omweg verlaten en mocht de Curaçaose commissie zelfstandig de ontwerpen van de staatscommissie bewerken.

De Surinaamse commissie was in juni 1862 met haar werk klaar. De Koloniale Raad behandelde in het najaar van 1862 in zeven zittingen alle voorstellen van de commissie. Het ontwerp van een Wetboek van Strafrecht (Code Pénal) voor Suriname (op basis van het ontwerp-Metman in de commissievergadering van 4 oktober 1861 vastgesteld en door Gefken nog van een nota voorzien) werd door gouverneur Van Lansberge, de voorzitter van de Koloniale Raad, in de vergadering van 10 oktober 1862 voor behandeling ter tafel gebracht. Hij had het stuk reeds onder de leden<sup>44</sup> laten circuleren en vroeg nu hun mening erover. De notulen van deze vergadering zijn erg onthullend. Enkele leden stelden al direct dat zij vanwege de uitgebreidheid van het ontwerp niet genoeg tijd hadden gehad om zich goed voor te bereiden. Zij refereerden zich daarom graag aan het oordeel van de juristen die het ontwerp hadden samengesteld en hun lezing mocht slechts als een blote kennisneming worden beschouwd. De gouverneur merkte vervolgens op dat de doodstraf in het ontwerp was behouden; hij had die straf liever niet meer in het wetboek gehad, hoogstens nog voor zeer uitzonderlijke gevallen. Maar Gefken stelde dat het behoud van de doodstraf noodzakelijk was en de andere raden vielen hem bij. Gouverneur Van Lansberge stond alleen met zijn opvatting over de doodstraf. Hoewel de notulen van de volgende vergadering van de Kolo-

<sup>43</sup> Schiltkamp, *De geschiedenis van het notariaat*, p. 227.

<sup>44</sup> Behalve de gouverneur waren qq. ook de procureur-generaal (Gefken, die tevens voorzitter van de Surinaamse commissie was) en de administrateur van financiën lid van de raad. Aanwezig waren verder de raden P. May, W.E. Ruhmann (die ook lid van de Surinaamse commissie was), F.J. Eyken Sluijters, H.G. Roux, mr. G.J.A. Bosch Reitz en de gouvernementssecretaris. Afwezig was A.H.F.J. Kennedy.

niale Raad over de ontwerpen van de Surinaamse commissie, die van 5 december, ontbreken, is het niet waarschijnlijk dat er toen nog over het strafrecht is gesproken. In ieder geval was voldaan aan de eis dat de Koloniale Raad gehoord moest zijn. Bij schrijven van 4 augustus 1863 stuurde de gouverneur de voorstellen naar de Minister van Koloniën.<sup>45</sup>

In de Memorie van Toelichting op het ontwerp van een Wetboek van Strafrecht voor Suriname merkte de Surinaamse commissie op, dat het ontwerp te danken was aan Metman ‘ten gevolge van herhaalde opmerkingen aangaande den hoogst gebrekkigen toestand der strafwetgeving in deze kolonie’. Enkele leden bleven evenwel bij hun mening dat de Nederlandse Code pénal, ook met de wijzigingen, ‘niet mag worden geacht aan de eischen van den tegenwoordigen tijd te voldoen’ en dat ook in Nederland niet voor niets naar een nieuw strafwetboek werd uitgekeken. Niettemin vonden zij invoering ervan voor Suriname een weldaad. De commissie had het ontwerp van Metman als grondslag genomen, maar vond de titel van zijn ontwerp ‘Wetboek van Strafrecht, ingerigt voor de kolonie Suriname’ onvolledig, omdat er geen Nederlands wetboek zou worden ingevoerd aangepast aan de koloniale behoeften, maar een vreemd wetboek dat in 1811 in Nederland was ingevoerd. Daarom achtte zij de toevoeging in de titel van ‘Code Pénal’ noodzakelijk, omdat de Franse tekst ‘bij het bestaan van eene zeer gebrekkige vertaling’ evenals de Nederlandse de officiële tekst zou moeten blijven. Desondanks had de commissie zich in het algemeen ‘aan de bestaande dus genaamd officieele vertaling gehouden’. ‘Het tegenwoordig ontwerp is mitsdien de Code Pénal, gelijk die in Nederland vigeert, zoveel mogelijk in overeenstemming gebragt met de koloniale zeden en behoeften, en met wegvalling van het Vierde of laatste boek’ (politie-overtredingen). Ook was in navolging van Metman en in overeenstemming met de ontwerpen voor Oost-Indië de Franse driedeling van de strafbare feiten vervangen door de tweedeling in misdrijven en overtredingen. De leeftijd van zestien jaar was tot veertien jaar verlaagd ‘vanwege de vroegere ontwikkeling des menschen in het tropisch klimaat’ bij het ontworpen art. 32 over het oordeel des onderscheids van kinderen.

In de artikelsgewijze toelichting werd door de commissie uitvoerig stilgestaan bij de dwangarbeid. De commissie wilde de straf, die in Suriname vanouds in zwang was, niet afschaffen, zoals in Nederland in 1854 was gebeurd, maar behouden, omdat zij het verenigen van gevangenisstraf met de plicht tot arbeid voor Suriname hoogst noodzakelijk vond.

‘Moge onder de blanke bevolking in het algemeen hier grooter afschrik tegen gevangenisstraf, als zoodanig, bestaan dan in Europa wel algemeen het geval is, voor de laagste, luije en vadsige klasse, hier de talrijkste, vooral voor de negers, is eenvoudige gevangenisstraf, zonder verplichten arbeid, bijna geen straf.

Bij de geringe levensbehoeften, wordt den gevangene in ruimschoots voldoende mate, verstrekt het voedsel, dat, ook anders, zijn gewoon levensonderhoud uitmaakt, doch wat hij dan met eenige moeite, door arbeid of misdrijf, moet erlangen. Vindt hij nu in de gevangenis dat zelfde

45 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2114 (‘Voorstellen van de Surinaamsche Commissie, toegezonden bij schrijven van den Gouverneur, d.d. 4 Aug. 1863’, waarin ‘No. 9. Zeven extracten uit de Notulen van den Kolonialen Raad’).

voedsel, zonder verpligting tot arbeid, en dus in de gelegenheid om ledig te zitten, dan heeft hij alles, wat hij begeert.

Vandaar dat sinds ruim een jaar, bij het in dienst stellen van een nieuw en goed ingerigt gevangenhuis, benevens den reeds bestaanden dwangarbeid op straat, arbeid binnenshuis is ingevoerd, bestaande in het malen van maismeel; een arbeid waartoe de gevangenen in den regel volkomen geschikt zijn, daar die zelfs door anderen, als middel van eigen industrie, wordt uitgeoefend; terwijl het meel, op den altijd kleinen schaal, waarop de arbeid geschiedt, voortdurend gereede afzet vindt; zoo zelfs dat elke aangekochte molen, in minder dan een halfjaar, uit de overwinst is afbetaald.

En deze invoering van arbeid heeft dit belangrijk gevolg gehad, dat terwijl vroeger de gevangenis niet alleen, om de voormelde reden, geen afschrik opleverde, maar zelfs aan velen eene plaats van gewenschte rust verschaft, thans de straf inderdaad straf is geworden, door den tegenzin in den arbeid en den dwang daartoe, gepaard met behoorlijke tucht en orde, ook in het dagelijksche leven in de gevangenis.

En als daar eenmaal emancipatie van de slaven komen zal, gelijk men meent, dat die komen moet, en alsdan het stelsel van lichamelijke kastijding gelijktijdig prijs gegeven zal worden; dan zal er wel, voor langen tijd nog, eene straf moeten zijn, die op den neger den invloed van kastijding uitoefent.-

(...)

Tegenover dezen ligten arbeid binnenshuis, die moge zij voor den betrokkene als straf gelden, toch meer als een zedelijk en gezondheidsmiddel kan worden aangemerkt en daarom niet als dwangarbeid zou kunnen strekken, moet daar echter wegens zwaarder misdrijf, zwaarder straf zijn. Die bestond dan ook ten allen tijde; t.w. de dwangarbeid door geketende crimineel veroordeelden, welke tot schoonhouden der straten en wegen gebruikt worden; even gelijk dat op de Engelsche, Deensche en Fransche eilanden evenzeer het geval is.<sup>46</sup>

Bij beschikking van de gouverneur van Curaçao van 23 mei 1861, nr. 354, werd ook voor Curaçao een commissie in het leven geroepen die ingevolge het Kon. besluit van 2 december 1860, nr. 66, belast werd met de voorbereiding van de invoering van de nieuwe wetgeving in deze kolonie. Tot voorzitter werd mr. A.M. de Rouville, de procureur des konings, benoemd;<sup>47</sup> tot leden mr. P.C. Prince, president van de rechtbank, J.H. Beaujon, koloniaal secretaris, mr. D.M. Rammelman Elsevier, lid van de rechtbank, en A.L.S. Muller, lid van de Koloniale Raad.<sup>48</sup> Zoals hiervoor al aangegeven, moest de Curaçaose commissie bij de beoordeling van de (afschriften van de) voorstellen van de Surinaamse commissie erop letten dat zij toepasselijk waren 'zowel in het algemeen als in het bijzonder uit het oogpunt der eigendommelijke toestand van Curaçao en onderhoorigheden'. Ook de voorstellen van de Curaçaose commissie moesten door de gouverneur, de Koloniale Raad gehoord, naar de Minister van Koloniën worden gestuurd. In de praktijk bleek dit niet goed te werken. Daarom werd bij Kon. besluit van 12 december 1861, nr. 73, gehoor gegeven aan de Curaçaose klachten en de commissie toegestaan om onafhankelijk van de Surinaamse com-

<sup>46</sup> ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2114 ('Voorstellen, enz.', waarin 'No. 6. Ontwerp Wetboek van Strafrecht met Memorie van Toelichting, en nota van den heer Mr. J.W. Gefken').

<sup>47</sup> Zie over mr. A.M. de Rouville (1812-1881) NNBW X (Leiden 1937), kolom 842.

<sup>48</sup> Zie over de Koloniale Raad van Curaçao, die van 1833 tot 1947 heeft bestaan, Kunst, Recht, commercie en kolonialisme, p. 248.

missie de ontwerpen van de staatscommissie als basis voor haar beoordeling en bewerking te nemen.

Ook de Curaçaose commissie was in 1862 met haar werk klaar. In drie gedeelten werden de Curaçaose voorstellen door gouverneur Crol naar de Minister van Koloniën gestuurd.<sup>49</sup> Bij de laatste zending van 10 juni 1862 zaten ook de door de commissie voorgestelde wijzigingen in het ontwerp van een Wetboek van Strafrecht voor Suriname. Omdat het hier een voorstel betrof over een onderwerp dat niet door de staatscommissie was ontworpen, ging de commissie strikt genomen daarmee haar bevoegdheid te buiten. Reden voor de gouverneur om in zijn begeleidende brief te schrijven, dat hij het zeer belangrijk vond dat tegelijk met de rest ook een Wetboek van Strafrecht zou worden ingevoerd. Aan de 'verbetering van het strafregt' bestond op Curaçao de meeste behoefte, 'dewijl dat thans grootendeels berust op grondstellingen en gevoelens van schrijvers en tijden, waarvan de begrippen ten aanzien van dit onderwerp niet meer overeenkomen met de zachtere en meer verlichte denkbeelden van onzen tijd. Daarbij zijn de meeste straffen volgens het hier geldende strafregt meerendeels onbepaald en geheel aan het oordeel van den regter overgelaten.'

De toelichting van de commissie op haar voorstel geeft meer inzicht in wat haar voor ogen stond. Ook de Curaçaose commissie was het eens met het uitgangspunt van de Surinaamse commissie dat het ondenkbaar was om bij invoering van de andere wetgeving het strafrecht op de oude voet te laten voortbestaan. De Code pénal was weliswaar gebrekkig, maar 'voorshands, tot dat ook het moederland in het bezit eener nieuwe strafwet zijn zal', zou 'de invoering van dien zelfden code eene hoogst belangrijke aanwinst in het strafregtstelsel voor de kolonie zijn'. Evenals de Surinaamse commissie vond ook de Curaçaose commissie dat de invoering van de Code pénal daarom slechts een voorlopige kon zijn en dat de Code pénal in zijn geheel moest worden ingevoerd, tenzij 'hogere eisen' bepaalde veranderingen noodzakelijk maakten. Zo'n hogere eis was volgens de Curaçaose commissie het prijsgeven van de Franse driedeling in strafbare feiten, maar in tegenstelling tot de Surinaamse commissie wilde zij het hele onderscheid opheffen, 'waar die, in het wezen, niet bestaat'; 'of niet, evenals de onderscheiding tusschen crimes et délits, die tusschen misdrijven en overtredingen evenzeer valsch en strikt onhoudbaar kan worden geacht. Onbetwistbaar achtte zij het, dat elke overtreding van wettelijke verordeningen, met straf bedreigd, een misdrijf daarstelt, en dat geen misdrijf denkbaar is, zonder dat het overtreding zij.' De Curaçaose commissie verwierp dus ook het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen dat de Surinaamse commissie in overeenstemming met en in navolging van Oost-Indië had aangenomen, 'te meer, omdat, in de zin van overtredingen, zoo menige door even genoemde commissie opgenomen wordt, die zoo bezwaarlijk met het denkbeeld van, wat men pleegt, contraventie te noemen, strookt; ja die, wat erger nog klinkt, met het zelfde criterium van misdrijf in het één geval: overtreding, en in het andere: misdrijf zou heeten.'

<sup>49</sup> De 'Curaçaose stukken', waarop het volgende is gebaseerd, bevinden zich in ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2117.

Het belangrijkste argument voor het opheffen van het onderscheid was volgens de commissie gelegen in de geografische, lokale situatie van de kolonie Curaçao in tegenstelling tot die van Suriname. De kolonie Curaçao omvatte zes dunbevolkte eilanden die ver uit elkaar lagen en slechte verbindingen met elkaar hadden. Het zou een kostbare zaak worden als verdachten van een misdrijf daarvoor telkens naar Curaçao zouden moeten worden overgebracht of als rechters daarvoor telkens van Curaçao naar de andere eilanden moesten afreizen. Vandaar dat de commissie de oplossing had gezocht door voor de kolonie Curaçao de bevoegdheid van het kantongerecht in strafzaken uit te breiden, namelijk van een (door de Surinaamse commissie voorgestelde) bevoegdheid in zaken waarop maximaal drie maanden gevangenisstraf en f150,- boete was gesteld naar een bevoegdheid in zaken waarop maximaal zes maanden gevangenisstraf en f500,- boete was gesteld. De commissie had zich afgevraagd ‘welke aangelegenheden, volgens dat ontwerp, in verband met dat op de regterlijke inrigting, tot de bij het laatste voorgestelde regtsbevoegdheid der kantongerechten, zouden kunnen worden gebracht en welke andere, die bevoegdheid te boven gaande, nogtans geacht moeten worden, op locale regtsafdoening aanspraak te maken.’ Een alternatief was volgens de commissie geweest om de strafbedreigingen te verlagen en op die manier meer strafbare feiten onder de competentie van de kantongerechten te brengen. Maar tegen zo’n ingreep formuleerde de commissie twee bezwaren: ten eerste zou dat een gevaarlijke ingreep zijn in een wetboek dat men in zijn geheel met al zijn gebreken wilde invoeren en ten tweede zou dat een gevaarlijke ingreep zijn in het strafstelsel, omdat dan lichte straffen werden gesteld op misdrijven ‘die met zwaarder straf bedreigd behooren te worden in de verdere verhouding der straffen onderling’. De commissie had dus onderzocht welke misdrijven met meer dan drie maanden straf bedreigd, tot de competentie van het kantongerecht konden worden gebracht, ‘en toen bleek het, dat, indien de competentie uitgebreid wordt tot op 6 maanden gevangenis en f500,- boete, dan, ja, wel weder een aantal misdrijven tot de kantongerechten zouden komen die zelden of nooit zullen voorkomen’, maar ‘wat vooral veel afdoende was, dat dan ook gelijktijdig juist al die misdrijven, aan die competentie zouden worden onderworpen, voor welke eene plaatselijke beregting, vóór alles, noodzakelijk schijnt’. Al deze door de commissie gevonden strafbare feiten waren volgens haar van ‘bloot feitelijke aard’ en konden dus gevoegelijk aan de kantongerechten worden onderworpen, als die kantongerechten maar colleges waren en als alle uitspraken maar in beginsel voor hoger beroep vatbaar waren, zowel van de kant van de veroordeelde als van de kant van het openbaar ministerie en de procureur-generaal. De commissie had als gevolg van het door haar bedachte systeem ook wijzigingen voorgesteld met betrekking tot de rechterlijke organisatie en de strafvordering.

De Curaçaose commissie had geen behoefte aan het geven van een toelichting op de afzonderlijke artikelen. Zij verenigde zich ‘zowel met de voorstellen van de Surinaamsche commissie, als met de gronden, door die commissie bijgebracht.’ Aan het slot zwaaide zij de Surinaamse commissie lof toe voor de manier waarop deze zich van haar taak gekweten had. ‘Hier toch is het volkomen waar, dat in het algemeen de strafwet voor Suriname, ook

Mr. J.W. Gefken (1807-1887), procureur-generaal bij het Hof van Justitie te Paramaribo van 1857-1867. Foto door Henri Pronk-Amen. Collectie Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.



de strafwet voor Curaçao en Onderhoorigheden kan zijn.' Daarom had zij meegewerkt aan de eenheid van wetgeving, vooral omdat zij ervan uitging dat het wetboek slechts tijdelijk en voorlopig zou gaan gelden.

Gouverneur Crol stelde vervolgens het voorstel van de commissie in handen van de Koloniale Raad die er in mei 1862 mee instemde.<sup>50</sup> Ook op Curaçao was voldaan aan de eis dat de Koloniale Raad gehoord moest zijn.

<sup>50</sup> Behalve de gouverneur bestond de raad uit de procureur des konings (De Rouville, die tevens voorzitter van de Curaçaose commissie was), P.J. Beaujon, C.M. Gaërste, N. Rojer, Benj. Jesurun jr., August Muller (die ook lid van de Curaçaose commissie was) en de secretaris J.H. Beaujon (die ook lid van de Curaçaose commissie was).

In het najaar van 1862 verbleef De Rouville met verlof in Nederland, in Den Briel, waar hij voor zijn vertrek naar de West als advocaat werkzaam was geweest en waar hij ongetwijfeld al met Gefken moet hebben kennisgemaakt, toen die daar aan het parket was verbonden. De Rouville ontwierp daar een Wetboek van Strafvordering voor Curaçao aan de hand van het ontwerp uit 1861 van een wetboek voor Nederland van mr. M.H. Godefroi (1813-1882). Hij gebruikte daarvoor een gedrukt exemplaar van dat ontwerp, waarop hij zijn wijzigingen voor Curaçao aanbracht. Op zijn verzoek aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Koloniën, mr. I.J. Rammelman Elsevier<sup>51</sup>, die hij nog kende uit Curaçao omdat deze daar van 1848 tot 1855 gouverneur was geweest, kon hij daarbij ook beschikken over de inmiddels op het ministerie gearriveerde stukken van de Curaçaose commissie. In zijn ontwerp werkte De Rouville de opvattingen van de commissie met betrekking tot het strafrecht nader uit voor het strafprocesrecht. Zijn ontwerp werd bij de Curaçaose stukken gevoegd.<sup>52</sup>

Als eind 1863 ook de Surinaamse stukken op het Ministerie van Koloniën zijn aangekomen, wordt er een hele tijd niets meer van het werk vernomen. Af en toe bereikten Nederland daarover wel verontruste geluiden uit de West<sup>53</sup>, maar verder heerste er algehele stilte. Ik vermoed dat dat te maken had met het feit dat in Nederland alle energie werd gestoken in het totstandbrengen van de nieuwe regeringsreglementen voor Suriname en Curaçao. Deze verschenen in 1865 in het Staatsblad. Pas daarna werden de werkzaamheden aan de invoering van de nieuwe wetgeving weer voortgezet. Daartoe werd de secretaris van Metman en van de Surinaamse commissie, Van Andel, die eind 1862 ook naar Nederland was teruggekeerd,<sup>54</sup> speciaal op het Ministerie van Koloniën gedetacheerd. In de loop van 1866 en 1867<sup>55</sup> werd alles naar de Raad van State om advies gestuurd en op 4 september 1868 werden de twee Koninklijke besluiten uitgevaardigd, waarbij de invoering in beide koloniën op 1 mei 1869 werd bepaald.

Veel van wat de beide commissies hadden voorgesteld, was inmiddels op het ministerie (door Van Andel?) teruggedraaid om de voorgeschreven overeenstemming in het recht tussen de koloniën en het moederland 'zoveel mogelijk' te laten zijn. Zo werd bijvoorbeeld de Franse driedeling van de strafbare feiten toch ingevoerd, hoewel het wetboek maar uit twee in plaats van de Franse vier boeken bestond. De dwangarbeid werd wel gehandhaafd. De voorstellen van De Rouville waren de tijd veel te ver vooruit, die zijn helemaal niet bekeken. Men kan zich voorstellen dat de teleurstelling in de West tamelijk groot was. Zeker bij De Rouville, die omdat hij sinds 1866 gouverneur van Curaçao was, op 1 mei 1869 bij de installatie van het nieuwe Hof van Justitie op Curaçao de toespraak moest houden. Daarin stelde hij zich de (retorische?) vraag:

51 Zie over mr. I.J. Rammelman Elsevier (1802-1877) NNBW X (Leiden 1937), kolom 328.

52 ARA, Ministerie van Koloniën 1850-1900, inv. nr. 2117 ('N 7').

53 Bijvoorbeeld: A.M. de Rouville, 'Eene stem uit de verte', in: Themis 1864, p. 351-391, en W. (1867), nrs. 2864 en 2936.

54 Het bericht van zijn officiële ontslag bij Kon. besluit van 25 maart 1863, nr. 106, in: W. (1863), nr. 2464.

55 W. (1867), nr. 2881 en W. (1868), nr. 2978.



‘of deze nieuwe wetgeving aan alle eischen voldoen zal?

Wáár, Mijne Heeren! is het menschelijk gewrocht, dat ooit der volkomenheid nabij komt?

De Curaçaosche commissie moge de voldoening smaken, dat de wet, die thans vóór ons ligt, getuigenis te over draagt, dat hare voorstellen op menig punt zijn geraadpleegd en gevolgd; nogtans bestaan er, tusschen die voorstellen en hetgeen thans verordend is, op onderscheidene plaatsen groote en belangrijke afwijkingen.

De ondervinding zal moeten leeren, of de bij deze wetgeving in zoo strenge zin toegepaste overneming der wet, die het moederland beheerscht, in deze kolonie genoegzaam aan de locale toestanden zal kunnen voldoen.

Wat daarvan echter zij, – dat er eene nieuwe algemeene wetgeving tot stand gebracht is, is reeds eene groote schrede nader aan de voldoening der behoefte; en onschatbaar groot is daarbij het voordeel, dat, waar zich leemten mogten voordoen; waar het lokaal belang tegen deze of gene bepaling aandruischt; waar dat belang andere bepalingen eischt, – de koloniale wetgever de bevoegdheid zal hebben, daarin wijziging of voorziening aan te brengen.’<sup>56</sup>

Terwijl men in Suriname en Curaçao steeds dacht dat de invoering van de Code pénal slechts tijdelijk en voorlopig zou zijn, omdat er in Nederland toch een nieuw Wetboek van Strafrecht zou komen, was de werkelijkheid anders. In Nederland werd in 1886 inderdaad een nieuw Wetboek van Strafrecht ingevoerd. De Surinaamse Code pénal werd pas op 1 januari 1916 door een nieuw Wetboek van Strafrecht vervangen, dat was vastgesteld bij Kon. besluit van 19 oktober 1910, nr. 44, *Gouvernementsblad* 1911, nr. 1. Voor Curaçao werd bij Kon. besluit van 4 oktober 1913, *Publicatieblad* nr. 67, een nieuw Wetboek van Strafrecht vastgesteld, dat op 1 april 1918 in werking trad. Zowel het nieuwe Surinaamse als het nieuwe Curaçaose wetboek waren wederom ontworpen naar het voorbeeld van het moederlandse wetboek. Alle drie de wetboeken gelden nog steeds, maar zijn vele malen gewijzigd en aangepast aan de nieuwe staatkundige verhoudingen.

# HET UITLEVERINGSRECHT EN DE BESCHERMING VAN POLITIEKE VLUCHTELINGEN IN HET NEGENTIENDE-EEUWSE WEST-EUROPA, MET BIJZONDERE AANDACHT VOOR NEDERLAND EN BELGIË

In de negentiende eeuw kwam de geschiedenis van het uitleveringsrecht in een stroomversnelling terecht. Er vonden twee belangrijke en onderling samenhangende evoluties plaats. Aan de ene kant groeide het aantal uitleveringen en het aantal uitleveringsverdragen fenomenaal. Aan de andere kant werd het zogenaamde 'uitleveringsasiel' voor politieke vluchtelingen geboren: in het uitleveringsrecht vond het principe ingang, dat er in beginsel niet kan worden uitgeleverd bij politieke misdrijven. Een terugblik naar het verleden maakt duidelijk wat deze dubbele ontwikkeling zo bijzonder maakt.

**Wat voorafging: van occasionele uitleveringen, vooral van 'politieke misdadigers', in de middeleeuwen tot de eerste experimenten met het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen in de late achttiende eeuw<sup>1</sup>**

Internationale uitleveringen waren doorheen de geschiedenis eerder zeldzaam, geregelde internationale uitleveringsbetrekkingen nog uitzonderlijker. De meeste regeerders vonden dat het uitleveren van voortvluchtigen hun eer en soevereiniteit aantastten en putten trots uit het verlenen van asiel aan allerlei voortvluchtigen en vluchtelingen. Zolang die de wetten van hun land van toevlucht niet overtraden, werden ze met rust gelaten. Verder was er ook weinig nood aan uitleveringen. Het aantal individuen dat probeerde zich aan zijn straf te onttrekken door de landsgrenzen over te steken, was vrij klein. Voor het gros van de mensen was het noodgedwongen verlaten van hun huis en gemeenschap een angstaanjagend vooruitzicht. Daarenboven waren de overheden vaak niet sterk genoeg om de bestraffing van misdrijven in hun rijk systematisch ter hand te nemen, zodat binnen de meeste Europese landen plaatsten bestonden waar hun rechtsmacht ophield en voortvluchtigen onder bepaalde voorwaarden asiel vonden. Misdadigers die zich in een katholieke kerk hadden teruggetrokken, mochten in het huidige België tot ver in de achttiende

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld over de geschiedenis van het asiel- en uitleveringsrecht vòòr de negentiende eeuw A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law. Volume II: Asylum, Entry and Sojourn* (Leiden 1972); J.A. Hoeksma, *Tussen vrees en vervolging. Een inleiding in het vluchtelingenrecht* (Assen 1982); H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht. Eine Studie über Theorie und Praxis des internationalen Strafrechtes* (Leipzig 1887); E. Reale, 'Le droit d'asile', in: *Académie de Droit International. Recueil des Cours* 63(1938) 1, p. 467-601; A. Rolin, 'Quelques questions relatives à l'extradition', in: *Académie de Droit International. Recueil des Cours* 50(1925); C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception to Extradition. The Delicate Problem of Balancing the Rights of the Individual and the International Public Order* (Deventer 1980); J.H.W. Verzijl, *International Law. Part V: Nationality and other Matters relating to Individuals* (Leiden 1972).

eeuw niet gearresteerd worden zonder de toestemming van de geestelijke overheid, zelfs als ze hadden vermoord of verkracht. In de Nederlandse republiek namen de autoriteiten van kleine enclaves, zoals de graafschappen Culemborg en Buren en de heerlijkheden Ameland, Leerdam, Vianen en IJsselstein allerlei voortvluchtigen in bescherming.

De weinige voortvluchtigen die zich toch over de grenzen uit de voeten maakten, werden door de overheden van hun geboorteland meestal niet meer als een bedreiging ervaren: hun ballingschap op zich leek een voldoende zware straf. Alleen bij politieke tegenstanders en rivalen lagen de zaken anders. Als zij naar het buitenland vluchtten, werd hun uitlevering wel vaak gevraagd of afgedwongen. De eerste West-Europese uitleveringsverdragen, die dateren uit de middeleeuwen, regelden specifiek hun 'teruggave'.

De negentiende eeuw zette dus een eeuwenoude gang van zaken op zijn kop. Maar dat gebeurde natuurlijk niet van de ene dag op de andere. De veranderingen kondigden zich al duidelijk aan in de nieuwe tijden: ze kunnen gesitueerd worden in de context van het zogenaamde 'moderniseringsproces' en hielden vooral met twee aspecten daarvan verband: de ontwikkeling van het kapitalisme en de vorming van nationale staten.

In de nieuwe tijden groeide zowat overal de macht van de nationale regeerders en als gevolg daarvan werden steeds meer 'interne asielen' opgedoekt, het eerst in landen met een sterk centraal gezag, zoals Frankrijk. Vluchten voor vervolging kreeg hierdoor noodgedwongen een internationaal karakter. Dat werd bovendien in de hand gewerkt door de godsdienstvervolgingen, door het principe *cuius regio, eius religio*, dat het streven van de absolute vorsten naar religieuze homogeniteit verwoordde. Honderdduizenden gelovigen uit verschillende Europese landen verkozen te vluchten, eerder dan zich te bekeren, en trokken naar landen waar hun geloofsgenoten de plak voerden. Vaak werden ze zelfs uitdrukkelijk uitgenodigd: in deze tijd van economisch mercantilisme en protectionisme werd verwacht dat hun inwijking het land waardevolle kennis en kapitaal zou opleveren. Nog nooit tevoren was in Europa zo grootschalig en expliciet asiel verleend aan vreemde vluchtelingen. De term 'vluchteling' dateert zelfs uit deze tijd.

Niet veel later werd de problematiek van vluchtelingen, asielverlening en uitlevering voor het eerst bediscussieerd door rechtsgeleerden. De rechtsgeleerden van de school van het natuurrecht kondigden in hun werken de grootscheepse veranderingen aan, die op het vlak van de uitlevering op til stonden. De beroemde Hugo de Groot bijvoorbeeld pleitte al in 1625 in zijn *De iure belli ac pacis* voor internationale solidariteit op het vlak van de misdaadbestrijding. Volgens hem hadden monarchen de plicht om voortvluchtige criminelen uit te leveren of te straffen als hun misdaden het algemeen belang troffen of blijk gaven van een bijzondere verdorvenheid (het principe *aut dedere aut punire*). Daarnaast verdedigde De Groot een recht op asiel voor slachtoffers van 'onverdiende vijandigheden'; hij verbleef op dat ogenblik zelf als vluchteling in Frankrijk en voelde zich, zoals uit het voorwoord van zijn werk blijkt, onwaardig uit zijn vaderland uitgesloten.

Vanaf de tweede helft van de achttiende eeuw werden er geleidelijk aan meer uitleveringsverdragen gesloten, in eerste instantie vooral over de uitlevering van deserteurs. Die zwierven vaak stelend rond, maakten de wegen onveilig en belemmerden zo de expanderende internationale handel. Vreemde voortvluchtigen werden talrijker en ook steeds meer gevreesd; in Franse *cahiers de doléances* van 1789 werd geklaagd over deze 'plaag' en aangedrongen op een oplossing, vooral in de grensstreken.

In diezelfde periode kwam er onder de invloed van de Verlichting, die de toegenomen macht en politieke aspiraties van de burgerij vertolkte, steeds meer kritiek op de strenge en arbitraire bestraffing van 'politieke misdrijven': 'hoogverraad' en 'majesteitsschennis', om de woorden van destijds te gebruiken, waren in de tijd van het vorstelijk absolutisme de ultieme, allerswaarste misdrijven geworden. In het verlengde van de roep om een humaner politiek strafrecht lag de idee dat sommige vluchtelingen, en met name politieke vluchtelingen, niet uitgeleverd hoorden te worden, maar asiel moesten krijgen.

De burgerlijke regimes die in Amerika en Frankrijk uit de revoluties tevoorschijn kwamen, verheerlijkten verzet tegen 'despotische' regeringen als een nobele strijd tegen onrecht en verdrukking en proclameerden met veel bombarie dat zij voortaan zouden afzien van uitleveringen bij 'politieke misdrijven'. In Frankrijk gingen de revolutionairen nog een stap verder: de jakobijnse grondwet van 1793 bepaalde formeel dat het Franse volk asiel verleende '*aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté*'. In de praktijk kwam hiervan weinig in huis: in het revolutionaire Frankrijk heeft nooit een heus recht op asiel bestaan. Om de revolutie veilig te stellen werd het aanvankelijke internationalisme al vlug ingeruild voor een virulent nationalisme en zelfs regelrechte xenofobie.<sup>2</sup>

## De moeilijke geboorte van het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen in de vroege negentiende eeuw

Bij het begin van de negentiende eeuw liepen politieke vluchtelingen nog in heel Europa het risico uitgeleverd te worden. Napoleon vaardigde in 1811 een decreet uit dat de uitlevering van politieke vluchtelingen verbood, maar bleef het principe van de niet-uitlevering bij 'politieke misdrijven' alleen trouw voor zover hem dat goed uitkwam. Als het erom ging Franse vluchtelingen terug in zijn macht te krijgen, kende de onverschrokken heerser weinig scrupules. Een beroemd voorbeeld is dat van de Duc d'Enghien, één van de meest voor-  
aanstaande adellijke *émigrés*, die uit zijn verblijfplaats Baden werd ontvoerd door Franse *gendarmes*, voor een militair gerechtshof gebracht en geëxecuteerd.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Over Amerika: H. Reiter, *Politisches Asyl im 19. Jahrhundert. Die Deutschen politischen Flüchtlinge des Vormarzes und der Revolution von 1848/49 in Europa und den USA* (Historische Forschungen 47; Berlin 1992), p. 22-24. Over Frankrijk: A. Mathiez, *La révolution et les émigrés. Cosmopolitisme et défense sociale* (Paris 1918); G. Noiriel, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993* (Paris 1991), p. 32-34; E. Reale, 'Le droit d'asile et la révolution française', in: *Revue d'histoire politique et constitutionnelle* 3(1939), p. 257-266.

<sup>3</sup> E. Reale, *Le droit d'asile*, p. 546-547; A. Rolin, *Quelques questions*, p. 198; C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 10; J.H.W. Verzijl, *International Law*. V, p. 283 en 303.

De restauratie schafte de niet-uitlevering van politieke misdadigers formeel af. Maar dat belette niet dat liberale rechtsgeleerden zich in verschillende landen over het principe bogen en het voor het eerst van een juridische onderbouw voorzagen. Vermeldenswaard is onder meer de Nederlander Hendrik Provo Kluit.<sup>4</sup> In zijn proefschrift *De deditione profugorum* van 1829 bouwde hij verder op de ideeën van François Guizot, toen nog gewoon een jong, maar veelbelovend Frans historicus, die in zijn invloedrijke werken *Des conspirations et de la justice politique* (1821) en *De la peine de mort en matière politique* (1822) had verdedigd dat politieke misdrijven niet noodzakelijk even immoreel waren als misdrijven van gemeen recht, en dat hun beoordeling varieerde met de tijd en de gebeurtenissen, de wetten en de regeringen.<sup>5</sup> De bewering van Provo Kluit dat daarom overal werd afgezien van het uitleveren van vluchtelingen die werden beschuldigd van politieke misdrijven, strookte echter helemaal niet met de realiteit.

Op dat ogenblik weigerde alleen Engeland formeel om politiek vervolgd uit te leveren. Het voerde dat beleid nog niet zo lang: nog in 1815 had de Britse gouverneur van Gibraltar er een aantal aan Spanje uitgeleverd. Maar zijn optreden had een storm van protest veroorzaakt in het Britse parlement, waar was verkondigd dat geen enkel land asiel kon weigeren aan politieke vluchtelingen. Henri-Robert Castlereagh, toen *Foreign Secretary*, had zich openlijk bij die stelling aangesloten. Zijn opvolger George Canning bracht haar voor het eerst in de praktijk toen hij in 1825 weigerde in te gaan op een Russisch verzoek om een paar 'politieke misdadigers' uit te leveren.<sup>6</sup>

In Nederland zelf beloofde artikel 4 van de grondwet van 1815 aan ieder die zich op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden bevond, ingezetenen én vreemdelingen, 'gelijke aanspraak op bescherming van personen en goederen', wat uitleveringen strikt genomen onmogelijk maakte. Maar het artikel werd nooit naar de letter geïnterpreteerd. Er vonden verschillende uitleveringen plaats,<sup>7</sup> ook van politieke vluchtelingen. Die van de Franse journalist Simon in 1816 wegens 'misdad van rebellie in Frankrijk begaan' heeft duidelijke sporen nagelaten, omdat Simon een petitie richtte aan de Tweede Kamer, waarin hij de wettigheid van zijn uitlevering betwistte. Bij de behandeling van die petitie bleek de meerderheid van de Kamerleden aan te nemen dat artikel 4 van de grondwet niet was bedoeld om vreemdelingen, die in hun eigen land vervolgd werden, de kans te geven aan hun berechting te ontkomen. Het politieke karakter van de feiten die Simon ten laste werden gelegd, veranderde daar niets aan.<sup>8</sup>

4 Hendrik Provo Kluit, in 1803 te Utrecht geboren, verdedigde zijn proefschrift in Leiden in december 1829. Later werd hij hoofdcommisaris van de Amsterdamse politie. Hij voerde belangrijke hervormingen door in het Nederlandse politiestelsel; A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees*, II, p. 18; C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 11.

5 François Guizot (1787-1874) had zijn vader op jonge leeftijd verloren, toen die tijdens de Terreur omwille van zijn politieke opstelling (revolutionair, maar gematigd) op het schavot was gebracht. Zie voor een wat uitvoeriger, maar partijdige bespreking van Guizots denkbeelden B.L. Ingraham, *Political Crime in Europe. A Comparative Study of France, Germany and England* (Berkeley, Los Angeles and London 1979), p. 78-83.

6 A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees*, II, p. 9.

7 In 1818 en 1821 werden zelfs verdragen gesloten over de uitlevering van deserteurs, respectievelijk met Pruisen en Frankrijk en in 1828 werd met Pruisen een verdrag gesloten over de uitlevering van daders van 'délits forestiers'; *Moniteur belge* 25 augustus 1833.

8 L. Simon, die tijdens de Honderd Dagen aan het hoofd van een vrijkorps had gestaan en nadien naar het Koninkrijk der Neder-

Toch was het proefschrift van Provo Kluit een ‘teken des tijds’. Overall genoten politieke vluchtelingen bij de ‘liberale’ publieke opinie een groeiende sympathie. De meeste politieke vluchtelingen waren tegenstanders van de restauratie, zeker in de jaren 1820, toen het politiek verzet toenam en op verschillende plaatsen in Europa opstanden uitbraken, die bijna alle rigoureuus werden onderdrukt en uitmondde in harde repressie. Het medeleven met de politieke vluchtelingen was een uitlaatklep voor of een uiting van oppositie tegen het Europa van de restauratie. Ook de Romantiek droeg een steentje bij: revolutionaire ‘vrijheidsstrijders’ werden op een voetstuk geplaatst en verheerlijkt als helden. De weerstand tegen hun uitlevering werd steeds feller en bereikte een hoogtepunt met de *affaire-Galotti*, die in 1829 in Frankrijk voor ongekende consternatie en een grootse perscampagne ten gunste van de vluchtelingen zorgde.

Antonio Galotti was een Napolitaans officier en een lid van een geheim genootschap van *carbonari*. Hij nam in 1820 deel aan de opstand in zijn koninkrijk en vluchtte naar Corsica toen die mislukte. Na enkele jaren verzochten de Napolitaanse autoriteiten op basis van een beschuldiging van diefstal en geweldplegingen om zijn uitlevering, een verzoek waarmee de Franse regering instemde, op voorwaarde dat politieke overwegingen geen rol zouden spelen in zijn proces. Niet veel later bleek echter dat Galotti in feite alleen politieke misdrijven ten laste werden gelegd: eens in Napels werd hij prompt omwille van zijn revolutionaire activiteiten ter dood veroordeeld. De Franse publieke opinie stond in rep en roer. Tijdens interpellaties in het Franse parlement verkondigde Eerste Minister de Martignac – niet zonder enige misleiding – dat Frankrijk bij uitleveringen steeds een onderscheid had gemaakt tussen gemeenrechtelijke en politieke feiten.<sup>9</sup> Hij zette zijn woorden kracht bij door een paar oorlogsschepen naar Napels te sturen. Daarop besloot de Napolitaanse regering om Galotti’s doodvonnis niet uit te voeren. Later werd zijn straf omgezet in verbanning.<sup>10</sup>

De schokgolf die de zaak in Frankrijk teweegbracht, was voelbaar tot over de grenzen en had, dankzij de revoluties van 1830, blijvende gevolgen. De Franse regering Lafitte, die kort na de juli-revolutie aan de macht kwam, verzette zich principieel tegen elke uitlevering. De volgende regering onder leiding van Périer verliet die extremistische houding, maar liet weten voortaan geen uitleveringen meer te zullen toestaan òf vragen omwille van politieke feiten.<sup>11</sup>

landen was gevlucht, werd in juli 1816 in Luxemburg gevangengezet wegens de publicatie van een aanstootgevend artikel in *Le Constitutionnel d'Anvers*. Toen de Franse regering hier weet van kreeg, verzocht zij om zijn uitlevering en die werd niet veel later, ondanks een petitie van Simon aan de Tweede Kamer, ook toegestaan. De behandeling van Simons petitie vond pas nadien plaats, in een geheime zitting. Met 37 stemmen tegen en 26 voor werd besloten de petitie niet aan de koning over te maken; M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielerrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (Hilversum 1993), p. 29-30.

9 Amper een jaar tevoren nog had Frankrijk een uitleveringsverdrag gesloten met Zwitserland dat expliciet voorzag in de uitlevering naar aanleiding van ‘crimes contre la sûreté d’état’; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 25.

10 Zie over de *affaire-Galotti* E. Reale, *Le droit d’asile*, p. 549-550; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 25-26; C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 11-12.

11 H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 206; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 28. Het Frans-Zwitserse uitleveringsverdrag van 1828 werd in 1833 aangepast; A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees*. II, p. 9.

## De codificatie van het revolutionaire uitleveringsasiel in de eerste (Belgische) uitleveringswet

In België werd het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen kort na de opstand tegen het Nederlandse regime voor het eerst in de geschiedenis ingeschreven in een wettekst. De Belgische wet van 1 oktober 1833 in verband met de uitleveringen<sup>12</sup> was in verschillende opzichten historisch. Enerzijds was zij de allereerste uitleveringswet. De uitlevering werd onttrokken aan de exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende macht en onderworpen aan een aantal bij wet vastgelegde voorwaarden. Er werd zelfs in een beperkte controle door de rechterlijke macht voorzien.<sup>13</sup> Anderzijds was zij ook de eerste officiële codificatie van het principe van de niet-uitlevering bij politieke feiten.

Het oorspronkelijke regeringsontwerp, dat in alle talen zweeg over politieke misdrijven, werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers helemaal veranderd en de discussies waren stormachtig. Alleen over het uitleveringsasiel werd niet geredetwist. Het leek een ongeschreven regel dat wie het woord nam, van de gelegenheid gebruik maakte om blijk te geven van zijn solidariteit met vreemdelingen die werden vervolgd omwille van politieke feiten en met politieke vluchtelingen meer in het algemeen. *'Nés d'une révolution, nous ne renierons pas les révolutionnaires qui, moins heureux que nous, ne sont pas parvenus à se faire une patrie'*, verklaarde de jonge liberaal Nothomb bijvoorbeeld.<sup>14</sup>

De Kamerleden konden zich makkelijk vereenzelvigen met de daders van politieke misdrijven. De revolutionaire gebeurtenissen, waarin velen van hen een min of meer actieve rol hadden gespeeld, lagen nog vers in het geheugen. Als ze het hadden over vreemde 'politieke misdadigers', dachten ze in de eerste plaats aan de Poolse vluchtelingen die na het mislukken van hun opstand vanaf de herfst van 1831 massaal westwaarts waren getrokken en overal waar ze passeerden of terechtkwamen een golf van enthousiaste Polenliefde of 'polonofilie' hadden losgemaakt, ook in België. In 1833 leefden er hooguit een paar honderd Polen in België en was de polonofilie er al grotendeels overgewaaid. Toch bleven de Poolse vluchtelingen een krachtig symbool, als martelaren van de strijd voor 'vrijheid' en 'vaderland', en tegen elke 'tirannie'. Dat deze 'nobele helden' aan Rusland uitgeleverd zouden kunnen worden, was onaanvaardbaar. Daarbij kwam nog dat de Belgische parlementsleden van 1833 er diep van overtuigd waren dat het bedrijven van politiek als vanzelfsprekend de zaak was van een kleine, zeer welstellende elite, en dat men de leden daarvan niet zomaar aan ontorende straffen kon onderwerpen. De revoluties van 1830 waren zonder al te bloedige of shockerende acties verlopen, die die overtuiging aan het wankelen konden brengen.

<sup>12</sup> Zie voor de wettekst *Pasinomie*, 3e s., III(1833), p. 239-244. Zie voor de voorbereidende werken en discussies *Moniteur belge* 26 en 28 juli, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 24 en 26 augustus, 29 en 30 september en 1 oktober 1833.

<sup>13</sup> Er kon pas uitgeleverd worden na een (niet-bindend) voorafgaand advies van de kamer van inbeschuldigingstelling van het rechtsgebied waarbinnen de vreemdeling was gearresteerd.

<sup>14</sup> *Moniteur belge* 19 augustus 1833.

Aan het uitleveringsasiel werd dan ook een zeer brede invulling gegeven: in artikel 6 werden niet alleen politieke misdrijven uitgesloten als grond voor uitlevering, maar ook de zogenaamde ‘*faits connexes*’: gemeenrechtelijke misdrijven, die samenhangen met politieke feiten. Alle door België gesloten verdragen moesten expliciet vermelden dat uitgeleverde vreemdelingen niet voor eerder begane politieke misdrijven of ‘*faits connexes*’ berecht zouden worden.

Vandaag wordt dit als uiterst revolutionair ervaren, omdat hiermee in principe ook de daders van terroristische acties met politieke motieven tegen uitlevering beschermd konden worden. In 1833 echter werd elke discussie hierover vermeden doordat noch aan het begrip ‘politiek misdrijf’, noch aan de uitdrukking ‘*faits connexes*’ een precieze invulling werd gegeven.

Het waren echter niet alleen politieke overwegingen of de roes van de revolutie, die voor de brede invulling van het uitleveringsasiel zorgden. De wet van 1 oktober 1833 kwam tot stand in een tijd waarin er nog sterke weerstanden bestonden tegen de uitlevering in het algemeen. Tijdens de discussies in de Belgische Kamer waarschuwde men voortdurend dat de ‘beroemde Belgische traditie van gastvrijheid en asielverlening’ in gevaar was en werd vaak verwezen naar de ‘oude Belgische constituties’, en met name naar de Brabantse Blijde Inkomst van 1356. Een van de artikelen van de Blijde Inkomst maakte het in principe onmogelijk om personen die in het hertogdom Brabant gearresteerd waren, uit te leveren.<sup>15</sup> Dit *privilegio de non extradendo* bleef als een levende rechtsregel van kracht tot de annexatie bij het revolutionaire Frankrijk en zorgde in de achttiende eeuw voor een reeks ernstige conflicten met de Oostenrijkse regeerders van de Zuidelijke Nederlanden. Het was toen een patriottisch symbool geworden, een bron van nationale trots.<sup>16</sup> Dat was in 1833 blijkbaar nog steeds zo. Sommige Kamerleden verwierpen elke uitlevering en verdedigden behalve de ‘Belgische asieltraditie’ ook het principe dat in het verleden één van de hoekstenen van de (wereldlijke) asielverlening was geweest: de territorialiteit van de strafwet. Kamerlid Jullien uit Brugge bijvoorbeeld betoogde: ‘... *le coupable ne peut être puni dans le pays dont il n’a pas violé les lois; tant qu’il n’a porté atteinte, ni aux personnes, ni aux propriétés dans le pays où il s’est réfugié, la société de ce pays ne peut lui infliger aucune peine...*’.<sup>17</sup>

De meeste van zijn collega’s gingen niet zo ver, maar allen waren het erover eens dat uitlevering een uitzondering op de algemene regel van niet-uitlevering moest zijn. Daarom maakte de wet van 1 oktober 1833 uitleveringen slechts mogelijk voor een uiterst beperkt aantal, zeer zware misdrijven: de halsmisdrijven, brandstichting en een aantal misdrijven

<sup>15</sup> Artikel 12 van de Blijde Inkomst van 1356 luidde: ‘Voirt gheloven wi, soe wat manne gevaen wert bynnen onsen lande van Brabant, dat men dien nyet vuren en sal ghevaen buten onsen lande van Brabant.’ Geciteerd naar J.W. Bosch, ‘De sporen van de Blijde Inkomst in de hervormingsplannen van het strafproces op het einde der XVIIIe eeuw’, in: *Standen en Landen XVI(1958)*, p. 70 [themanummer over de ‘Blijde Inkomst’ van 1356].

<sup>16</sup> G. Macours, *Ne crimina impunita maneat. De achttiende-eeuwse Frans-Zuidnederlandse uitleveringspraktijk* (Standen en Landen, Wetenschappelijke Bijdragen, C.) (Kortrijk-Heule 1996).

<sup>17</sup> *Moniteur belge* 19 augustus 1833.



tegen het openbaar vertrouwen, zoals valsheid in geschrifte, waarvan de repressie van cruciaal belang was voor het oprukkende, maar nog prille en kwetsbare industriële kapitalisme. Bovendien werd voorzien in een bijzonder rigide uitleveringsprocedure.

### De verspreiding van het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen en de onmogelijke definitie van de politieke misdrijven

De Belgische uitleveringswet van 1833 bleef nog meer dan een decennium de enige in zijn soort, maar vervulde op lange termijn, dat wil zeggen: toen in de late negentiende en in de twintigste eeuw zowat overal ter wereld uitleveringswetten werden afgekondigd, een belangrijke voorbeeldfunctie. Op korte termijn droeg de wet bij tot de internationale aanvaarding van het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen. Via de Belgische uitleveringsverdragen, maar ook via de Franse en de Zwitserse, werd het principe van de niet-uitlevering bij politieke feiten in heel Europa verspreid.<sup>18</sup>

Ook de autocratisch bestuurde landen moesten het principe erkennen, als ze met één van de drie genoemde landen geregelde uitleveringsbetrekkingen wilden aanknopen. Maar dat gebeurde niet zonder slag of stoot. In de autocratische staten stond het gerecht nog helemaal in dienst van de contra-revolutionaire repressie. Politieke oppositie werd er niet, zoals in de liberale, constitutionele staten, gezien als een gevolg van een te verregaande onderdrukking, maar wel als het werk van een beperkt aantal verdorven personages die onder de invloed stonden van subversieve, veelal geïmporteerde ideeën. Een milde behandeling en toegevingen zouden het verzet niet doen afnemen, maar het in tegendeel uitzaaien over de hele bevolking. De aangewezen remedie was het kwaad zo snel en grondig mogelijk te elimineren.<sup>19</sup> Onder elkaar huldigden de autocratische staten nog tot ver in de negentiende eeuw een praktijk van uitlevering van politieke vluchtelingen.<sup>20</sup> Ook probeerden zij de constitutionele staten ertoe te bewegen om bepaalde 'politieke misdadigers' toch uit te leveren of zelfs hun uitleveringsbeleid radicaal over een andere boeg te gooien, steeds tevergeefs, maar soms met ernstige diplomatieke conflicten als gevolg.<sup>21</sup> Pas vanaf

18 Vooral de Frans-Belgische uitleveringsverdragen van de negentiende eeuw stonden model voor de andere Europese landen; H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 241.

19 Zie hierover B. Porter, *The refugee question in mid-Victorian Politics* (Cambridge 1979), p. 47-481.

20 Op de conventies van Münchengratz en Berlijn van september en oktober 1833 verbonden Rusland, Pruisen en Oostenrijk zich ertoe aan elkaar individuen uit te leveren die zich schuldig hadden gemaakt aan hoogverraad, majesteitsschennis, gewapende opstand en samenzweringen tegen de veiligheid van de troon en de legitieme regering. De akkoorden viseerden in de eerste plaats de Polen, maar waren ook op andere vluchtelingen van toepassing. In 1863 achtte Bismarck ze nog steeds van kracht; H.H. Hahn, 'Möglichkeiten und Formen politischen Handelns in der Emigration. Ein historisch-systematischer Deutungsversuch am Beispiel des Exils in Europa nach 1830', in: *Archiv für Sozialgeschichte* 23 (1983), p. 136. Een Deens-Russisch uitleveringsverdrag van 1866 voorzag nog uitdrukkelijk in de uitlevering van 'personnes soupçonnés de lèse-Majesté et de haute trahison'; H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 211-212.

21 Het meest onrustwekkende conflict was wellicht dat tussen Rusland en het Turkse rijk in 1849. Na de Hongaarse opstand, die door Russische troepen was onderdrukt, vluchtte een vijfduizendtal Hongaarse en Poolse opstandelingen met hun leider Lajos Kossuth naar het Turkse rijk. Gesteund door Oostenrijk deed Rusland een uitleveringsverzoek, dat het Turkse rijk echter afwimpelde. Toen Rusland daarop dreigde met het verbreken van alle diplomatieke betrekkingen, kwamen Frankrijk en vooral Engeland, dat vreesde dat Rusland de vluchtelingenkwestie zou aanwenden om het Turkse rijk aan te vallen, te hulp. Ze verkondigden dat po-

1849 stelden zij het recht van staten om de uitlevering van politieke vluchtelingen te weigeren niet meer principieel in vraag, misschien omdat intussen ook een groot conservatief staatsman als Metternich in het westen asiel had moeten zoeken?<sup>22</sup>

Inmiddels was ook in Nederland een uitleveringswet afgekondigd. De nieuwe Nederlandse grondwet van 1848 bepaalde in artikel 3 dat de voorwaarden waaronder kon worden uitgeleverd, bij wet vastgelegd moesten worden.<sup>23</sup> In navolging hiervan werd op 13 augustus 1849 een wet afgekondigd ‘regelende de toelating en uitzetting van vreemdelingen, en de algemeene voorwaarden op welke, ten aanzien van hunne uitlevering, verdragen met vreemde mogendheden kunnen gesloten worden’.<sup>24</sup> Opmerkelijk is dat deze wet, in tegenstelling tot de Belgische, de uitlevering bij politieke feiten, niet expliciet uitsloot. In het regeringsontwerp was dat nochtans wel voorzien en in de Tweede Kamer was iedereen het eens over het principe dat politieke vluchtelingen niet uitgeleverd hoorden te worden. Ook hier werd verwezen naar een eeuwenoude ‘Nederlandse traditie van asiel en gastvrijheid’. Maar toen was beslist dat de wet een limitatieve opsomming zou bevatten van misdrijven waarvoor uitlevering kon worden toegestaan, achtte men het niet meer nodig om ook nog een extra artikel te wijden aan het principe van de niet-uitlevering naar aanleiding van politieke feiten. Volgens de liberaal Thorbecke was dat geen enkel probleem omdat er onder de in de wet opgesomde feiten (net als in België waren dat er bijzonder weinig) geen politieke misdrijven – destijds in Nederland ‘staatkundige misdrijven’ genoemd – voorkwamen. De meerderheid van de Tweede Kamer sloot zich daarbij aan.<sup>25</sup>

Aan de vraag of er ook uitgeleverd kon worden als één van de opgesomde misdrijven met een politiek feit bleek samen te hangen, werd voorbijgegaan. Tegelijkertijd werd het moeilijke probleem van de precieze invulling van het begrip ‘politieke misdrijven’ handig omzeild.

Tot hiertoe was nog nergens werk gemaakt van een wettelijke invulling van dit begrip die gebruikt kon worden in het uitleveringsrecht. Ook de rechtsgeleerden ontweken het probleem. In zijn beroemde *Traité de l’instruction criminelle* van 1845 stond de vooraanstaande Franse rechtsgeleerde Faustin Hélie uitvoerig stil bij de niet-uitlevering bij politieke misdrijven en ‘*faits connexes*’. Hij leek die van ‘gewone’ gemeenrechtelijke misdrijven te onderscheiden op basis van de oprecht politieke drijfveren van de dader, maar gaf geen harde definitie.<sup>26</sup> Alleen in Engeland bestond een expliciete en bijzonder ruime definitie van John Stuart Mill. Volgens Mill waren politieke misdrijven alle overtredingen ‘committed in the

litieke vluchtelingen niet werden uitgeleverd en stuurden een oorlogsvloot naar de Levant. Rusland trok uiteindelijk het verzoek in. De affaire maakte destijds veel ophef. Zie P. Bastid, ‘La révolution de 1848 et le droit international’, in: *Académie de Droit International. Recueil des Cours* 42(1948) 1, 210-213; E. Reale, *Le droit d’asile*, p. 551-552; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 34-39.

22 Metternich vluchtte tijdens de revolutie van 1848 eerst naar Engeland en vestigde zich later in Brussel.

23 C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij, wegens hun staatkundig karakter, uitlevering is uitgesloten* (Leiden 1877), p. 28-29.

24 Wet van 13 augustus 1849, *Stb.* 39.

25 C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 29-30.

26 F. Hélie, *Traité de l’instruction criminelle ou théorie du code d’instruction criminelle*. Edition augmentée en Belgique par J.S.-G. Nypels et L. Hanssens (2ème éd., Bruxelles 1863), p. 586-587.

course of or furthering of civil war, insurrection or political commotion'. Maar omdat Engeland in die tijd zowat alle uitleveringsverzoeken om technische redenen afwees, was de praktische relevantie van Mills definitie gering.<sup>27</sup>

## De grenzen van het uitleveringsasiel

In de tweede helft van de negentiende eeuw liet de vraag naar de criteria aan de hand waarvan politieke misdrijven herkend of afgebakend konden worden, zich niet meer negeren. Dat had twee oorzaken.

Er was om te beginnen, om de woorden van Eric Hobsbawm in *De tijd van het kapitaal* te gebruiken, de schepping van 'één grote wereld': de doorbraak van het industriële kapitalisme, de intensivering van het internationale verkeer en de boom van de internationale handelstransacties vanaf ongeveer 1850. Ze brachten de verschillende landen en hun bevolkingen dichter bij elkaar en maakten hen afhankelijker van elkaar dan ooit tevoren.<sup>28</sup> Tegelijkertijd onttrokken zogenaamde 'proletariseringsprocessen' steeds meer mensen aan het blikveld van 'traditionele' overheden en elites en hun mechanismen van sociale controle. In die context werd de aanwezigheid van vreemdelingen met een crimineel verleden in het land als een alsmaar groter risico ervaren, terwijl niet langer werd aanvaard dat de 'eigen' voortvluchtigen straffeloos in een vreemd land werden gedoogd. De vroeg-negentiende-eeuwse opvatting dat uitlevering een hoogst uitzonderlijke maatregel moest zijn, werd verlaten. Er kwamen meer uitleveringsverdragen en meer uitleveringen.

Daarnaast bleken de politieke elites na de revoluties van 1848-1849 gewonnen voor een meer genuanceerde, maar ook repressievere beoordeling van politieke of politiek geïnspireerde misdrijven. Tijdens deze revoluties waren voor het eerst ook harde radicale eisen gesteld, die doelden op sociale hervormingen ten gunste van de armere bevolkingsgroepen. Bovendien waren de revoluties nu allesbehalve vreedzaam verlopen: in verschillende landen waren politieke leiders het slachtoffer van aanslagen geworden. De automatische associatie van politieke oppositie met de 'heroïsche' strijd voor 'nobe' idealen als vrijheid en onafhankelijkheid behoorde voortaan tot het verleden en de angst voor het protest van het werkende volk vertaalde zich in de eis dat de politieke strijd op een geweldloze manier zou worden gevoerd.

De twee ontwikkelingen versterkten elkaar, met als resultaat een tendens het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen aan banden te leggen of restrictief te interpreteren. Die tendens zou zich nog tot ver in de twintigste eeuw laten voelen.

27 B. Porter, *The refugee question*, p. 143-144, noot 69. Engeland begon de uitlevering pas anders te beoordelen in de tweede helft van de negentiende eeuw, toen de vooruitgang van de verkeerstechnologie ook haar confronteerde met het probleem van voortvluchtigen die ontsnapten naar het buitenland; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 55-56.

28 E. Hobsbawm, *De tijd van het kapitaal 1848-1878* (Amsterdam 1975), p. 41.

Welke concrete gevolgen had zij voor het uitleveringsrecht van de negentiende eeuw?

In verschillende landen werden de bestaande wetten en verdragen aangepast, uitgaande van de overtuiging dat sommige politiek geïnspireerde misdrijven zo laakbaar waren dat hun daders niet aan uitlevering mochten ontsnappen.

Het startschot werd eens te meer gegeven in Frankrijk. Niet gehinderd door een uitleveringswet, besloot president Louis-Napoléon Bonaparte in 1849 om zes Duitse voortvluchtigen uit te leveren, die verdacht werden van betrokkenheid bij de moorden op vorst Felix von Lichnowski en generaal Hans von Auerswald, twee conservatieve vertegenwoordigers van het *Frankfurter Parlament* die waren omgebracht tijdens het oproer van september 1848 in die stad, maar niet op de barricaden. De Franse minister van justitie Barrot verantwoordde hun uitlevering niet op basis van juridische argumenten, maar wees op het afschuwwekkende karakter van de moorden en op de noodzaak nieuwe gewelddaden van oproerige volksmassa's tegen hun politieke leiders te ontmoedigen.<sup>29</sup>

### De affaire-Jacquin en de clause belge van 1856

Zoals dat in die tijd wel vaker gebeurde, trad België al vlug in de Franse voetsporen, zij het deze keer niet helemaal uit vrije wil. Na de spraakmakende affaire-Jacquin – een *cause célèbre* onder kenners van het uitleveringsrecht – en onder zware Franse druk werd in 1856 een wet aangenomen die de scherpste kantjes afnam van het ruime uitleveringsasiel, zoals het was afgekondigd in de wet van 1833.

Het begon allemaal toen Frankrijk in het najaar van 1854 om de uitlevering vroeg van Jules en Célestin Jacquin, die ervan verdacht werden een bom te hebben gefabriceerd en misschien ook geplaatst, bestemd voor Louis-Napoléon Bonaparte, inmiddels Frans keizer. Om tot uitlevering over te kunnen gaan, moest de Belgische regering, krachtens de uitleveringswet van 1833, eerst het advies inwinnen van de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep van Brussel, waar de Jacquins waren gearresteerd. Die bracht een negatief advies uit, omdat de feiten waarvan de Jacquins beschuldigd werden, volgens het hof 'alles te maken hadden met politieke opinies en gebeurtenissen'. Het advies was opmerkelijk, omdat het tijdens de procedure in verband de arrestatie van de Jacquins zo ver was gekomen dat het Belgische Hof van Cassatie had geoordeeld dat de misdrijven die de Jacquins ten laste werden gelegd, niet voor uitleveringsasiel in aanmerking kwamen. Volgens het Hof van Cassatie waren politieke misdrijven, 'misdrijven die uitsluitend de staatsvorm of politieke orde van een bepaald land aantastten', en konden 'moreel verwerpelijke misdrijven die in alle tijden en in alle naties strafbaar waren', niet voor 'faits connexes' gehouden worden.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Vijf van de zes konden ontsnappen voor ze werden uitgeleverd. Vergelijkbare uitleveringsverzoeken waren eerder door Zwitserland, Engeland en België afgewezen; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 153-164.

<sup>30</sup> Cassatie 12-3-1855, in: *Pasicrisie ou recueil général de la jurisprudence des cours de France et de Belgique en matière civile, criminelle de droit public et administratif. Troisième série. Cours de Belgique (1855)*, I, p. 113.

Het advies van de Brusselse kamer van inbeschuldigingstelling was niet vatbaar voor hoger beroep, maar het was ook niet bindend en dus kon de regering het naast zich neerleggen. Maar dat was een delicate zaak die de publieke opinie ongetwijfeld zou verontrusten. De regering bevond zich tussen twee vuren. Aan de ene kant dreigde haar militair superieure Franse buur met zijn onbevredigde annexatieverlangens. Aan de andere stond een Belgisch gerechtshof, dat in deze zaak op de sympathie van een groot deel van het Belgische publiek kon rekenen, als behoedster van cruciale liberale waarden, de ‘Belgische asieltraditie’ en natuurlijk de Belgische nationale trots en onafhankelijkheid. Frankrijk verloor de Belgische regering uit haar benarde positie door haar uitleveringsverzoek in te trekken. De Jacquins werden vrijgelaten, maar moesten het land verlaten.<sup>31</sup>

In ruil voor de welwillendheid van haar machtige zuiderbuur liet de Belgische regering kort daarop, op 22 maart 1856, een wet aannemen die de moord op een vreemd staatshoofd voor het uitleveringsrecht gelijkstelde met de moord op ieder ander individu. De wet bestond uit slechts één artikel, bedoeld als aanvulling bij artikel 6 van de uitleveringswet van 1833: *‘Ne sera pas réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l’attentat contre la personne du chef d’un gouvernement étranger, ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d’assassinat, soit d’empoisonnement’*.<sup>32</sup> Door de introductie van de juridische fictie van depolitisering, werd voor aanslagen op vreemde staatshoofden en hun familie een uitzondering gemaakt op het principe van de niet-uitlevering naar aanleiding van politieke feiten – vandaar de benaming ‘*clause d’attentat*’. De bedoeling was de uitlevering van wie zich aan deze vergrijpen waagde, in alle omstandigheden mogelijk te maken.

De parlementaire discussie over deze wet was nog tumultueuzer dan die over de uitleveringswet van 1833. Vooral in de Kamer was de tegenwind sterk. Verschillende vertegenwoordigers eisten garanties om te vermijden dat ‘eerbare’ politieke vluchtelingen, bijvoorbeeld op basis van hun geschriften, als medeplichtigen uitgeleverd konden worden. Maar de regering verzette zich koppig tegen elke aanpassing van haar project. Later zou uitkomen dat over de definitieve wettekst vooraf al een akkoord met Frankrijk was gesloten.<sup>33</sup> Dat het oorspronkelijke ontwerp uiteindelijk toch werd aanvaard, kwam doordat er, ondanks alle herrie, over de grond van de zaak toch een verregaande eensgezindheid bestond. Zowat alle parlamentsleden vonden dat ‘koningsmoordenaars’ uitgeleverd moesten worden, tenzij misschien in uitzonderlijke gevallen zoals bij een burgeroorlog of een revolutie. Aanslagen op staatshoofden waren moorden of moordpogingen en onder-

31 Zie over de affaire-Jacquin C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 53-56; P. Hymans, *Frère Orban*, Volume II. *La Belgique et le Second Empire* (Bruxelles 1905), p. 42-46; H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 309-311; C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 14-15.

32 Zie voor de wettekst *Pasinomie*, 3e s., XXVI(1856), p. 104-112 (n<sup>o</sup>. 160). Zie voor de discussies *Annales parlementaires. Chambre des représentants 1855-1856*, p. 693 e.v.; *Annales parlementaires. Sénat 1855-1856*, p. 145 e.v.

33 Dat gebeurde tijdens de Kamerdiscussies over de nieuwe Belgische wet op de uitleveringen van 5 april 1868. Tegelijkertijd werd onthuld dat koning Leopold I erop had gestaan dat precies deze versie zou worden goedgekeurd. *Annales parlementaires. Chambre des représentants 1867-1868*, p. 773 e.v.

mijnden als dusdanig de fundamente van elke beschaving. De politieke drijfveren van de dader volstonen hier niet om hen te beschermen tegen uitlevering. ‘...un assassinat reste un assassinat, quel que soit le mobile de son auteur’, verkondigde Minister van Justitie Nothomb.<sup>34</sup>

De parlementsleden keurden overigens niet alleen de methodes af van hen die hun toevlucht zochten in politieke aanslagen. Ze verwierpen ook hun doelen en schilderden hen steevast af als verdorven avonturiers of carrièrzezoekers.

De Belgische wet van 22 maart 1856 vervulde, net als die van 1833, een internationale voorbeeldrol. Vele landen volgden het Belgische voorbeeld door een gelijkaardige clausule in hun uitleveringswetten of -verdragen op te nemen. Daarom is in de literatuur ook wel sprake van de ‘*clause belge*’. Later werd de wat onlogische formulering – depolitisering – de standaardformulering voor nieuwe uitzonderingen op het uitleveringsasiel.<sup>35</sup>

Maar de twee belangrijkste Europese asiellanden van de tweede helft van de negentiende eeuw, Groot-Brittannië en Zwitserland, namen de *clause belge* niet over.<sup>36</sup> Bovendien werd de *clause* veroordeeld door verschillende rechtsgeleerden: de Belg André Billot, de Duitser Heinrich Lammasch en na hen nog vele anderen. Volgens hen was de *clause* aan de ene kant te beperkt en aan de andere te ruim: te beperkt omdat ze alleen een uitzondering maakte voor één enkel zwaar misdrijf, te ruim omdat ze er *a priori* van uitging dat staatshoofden steeds een onschuldige partij waren in politieke conflicten.<sup>37</sup>

### Een andere oplossing: de Nederlandse uitleveringswet van 1875

Ook in Nederland was men niet ingenomen met de *clause belge*. Op 6 april 1875 werd een nieuwe Nederlandse wet afgekondigd ‘tot regeling der algemeene voorwaarden, op welke, ten aanzien van de uitlevering van vreemdelingen, verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten’. De wet moest tegemoetkomen aan de nood uitlevering mogelijk te maken bij een groter aantal misdrijven – een nood die zich in die tijd ook in andere Europese landen liet voelen.<sup>38</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling stond andermaal het uitleveringsasiel centraal. Het regeringsontwerp bevatte, net als in 1849, geen lijst van misdrijven waarvoor kon worden uitgeleverd, maar wel de bepaling dat niet uitgeleverd kon worden bij ‘staatkundige misdrijven’. De commissie van rapporteurs wees het ontwerp af, onder meer omdat zij vond dat

34 *Annales parlementaires. Chambre des représentants 1854-1855*, p. 1294-1295.

35 C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 15-16, 135-138.

36 Op het einde van de zestiger jaren van de negentiende eeuw werd in het Britse parlement ook een voorstel afgewezen om de politieke moord, als enig politiek misdrijf, uitleverbaar te maken; H. Reiter, *Politisches Asyl*, p. 47. De Britse uitleveringswet van 1870 maakte een eventuele toekomstige overneming van de *clause belge* helemaal onmogelijk. Zwitserland wees haar af met het argument dat het in geval van aanvaarding een plicht op zich zou nemen, waaraan geen wederkerig recht was verbonden; H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 323-325.

37 C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 136.

38 In België werden nieuwe uitleveringswetten aangenomen in 1868, 1870, 1874 en 1875. In Engeland werd in 1870 een wet aangenomen.

die uitdrukkelijke uitzondering voor politieke misdrijven best werd weggelaten, omwille van de problemen rond het definiëren van dit soort misdrijven. Ter illustratie werd verwezen naar ‘koningsmoord’, meestal een politiek gemotiveerde misdaad, maar waarvoor uitlevering op basis van de *clause belge* toch werd toegelaten. Er werd een nieuw ontwerp opgemaakt, dat een limitatieve lijst bevatte van misdrijven die in aanmerking kwamen voor uitlevering, met op kop nota bene ‘koningsmoord’, en zonder het principe van de niet-uitlevering bij politieke misdrijven.

Tijdens de discussies in de Tweede Kamer over dit nieuwe ontwerp, dienden de vertegenwoordigers Cremers en 's Jacobs echter een amendement in waarmee ze het principe toch weer uitdrukkelijk in de wet inschreven. Het luidde: ‘Geen uitlevering kan toegestaan of gevraagd worden wegens staatkundige misdrijven’.<sup>39</sup> De auteurs wierpen op dat een limitatieve opsomming inderdaad volstond om uitlevering onmogelijk te maken bij ‘strikt’ politieke misdrijven, maar niet bij wat zij ‘*complexe misdrijven*’ noemden. Ook voor dit soort misdrijven wilden zij uitlevering in de meeste gevallen, maar niet bij koningsmoord, onmogelijk maken. De eigenlijke strijd werd hierrond gevoerd. Onder de indruk van de Commune van Parijs van 1871 verkondigden sommige Kamerleden dat bij politieke gemotiveerde gemeenrechtelijke misdrijven altijd uitgeleverd moest kunnen worden. ‘Ik heb Parijs rookende gezien en ik verzeker U, Mijne Heren, dat wie dat eenmaal in zijn leven heeft gezien, geen lust gevoelt om vrijbrieven [...] voor soortgelijke gruwelen te verlenen’, sprak Wintgens bijvoorbeeld.<sup>40</sup>

Cremers en 's Jacobs trokken hun amendement uiteindelijk op verzoek van de regering weer in: de meerderheid was ertegen, de regering beloofde bij het sluiten van uitleveringsverdragen rekening te houden met hun bezwaren en waarschuwde dat de verwerping van hun amendement overal een slechte indruk zou maken. Net als in 1849 werd het probleem van de invulling van het begrip ‘politieke misdrijven’ dus omzeild, en nu zelfs bewust. Dat uitleveringen naar aanleiding van gemeenrechtelijke misdrijven, die samenhangen met politieke feiten, hierdoor niet bij wet verboden werden, namen de Kamerleden blijkbaar voor lief. Anders dan bijvoorbeeld in België werd de beslissing overgelaten aan de regering. Om het met de woorden van 's Jacobs te zeggen: ‘Daartoe zijn den ministers hersenen gegeven’.<sup>41</sup>

Trouw aan de belofte die de regering in 1875 had gedaan, werd in alle nieuwe Nederlandse uitleveringsverdragen een bepaling opgenomen die uitlevering bij politieke misdrijven en ‘*faits connexes*’ uitsloot.<sup>42</sup> Als gevolg hiervan kon uitlevering bij aanslagen op vreemde staatshoofden, in tegenstelling tot in België, nog steeds geweigerd worden, met als argument dat de feiten een politiek karakter hadden.<sup>43</sup>

39 Geciteerd naar C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 34.

40 Geciteerd naar C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 41.

41 Geciteerd naar C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 65.

42 De meeste verdragen, gesloten op basis van de wet van 1849, bevatten zo'n bepaling al; H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 208, noot 12.

43 H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 330-331.

Maar omdat hiermee nog steeds niet was uitgemaakt hoe politieke misdrijven en '*faits connexes*' van gemeenrechtelijke misdrijven te onderscheiden waren, en welke nu wél of niet voor uitlevering vatbaar waren, was niet iedereen gelukkig met deze aanpak. Onder de tegenstanders was bijvoorbeeld de Nederlandse jurist Carel de Vos van Steenwijk, die in 1877 zijn proefschrift wijdde aan de vraag: 'In hoever moet van den regel, dat wegens staatkundige misdrijven uitlevering is uitgesloten, worden afgeweken bij handelingen die, behalve het karakter van staatkundig misdrijf, ook dat van gewoon misdrijf vertoonen, en bij gewone misdrijven, welke in min of meer nauw verband staan met staatkundige delicten?'. Ook De Vos van Steenwijk was geschokt door de Commune. 'Men zag in 't midden van de zoogenaamde eeuw der beschaving, in een hoofdstad, die er zich steeds op beroemd had aan de spits dier beschaving te staan, [...] een opstand uitbarsten, die aan de meest gevaarlijke meeningen op sociaal en economisch vlak de zege scheen te zullen verschaffen. Men zag daarbij daden plegen, die men meende dat reeds lang tot de onmogelijkheden behoorden, 't fusilleeren van achtenswaardige gijzelaars, 't in brand steken van gebouwen, die Frankrijks roem verkondigden, 't moedwillig plunderen of vernielen van openbare en bijzondere gebouwen. En dat alles terwijl hoog werd opgegeven van 't politieke doel der opstandelingen, 't doel om Frankrijk een beteren socialen toestand te bezorgen! Moesten dergelijke voorvallen niet den grootsten optimist schokken in zijn medelijden met 't lot van staatkundige misdadigers?'.<sup>44</sup>

Toch vond hij dat de daders van bepaalde gemeenrechtelijke misdrijven, die met politieke feiten samenhangen, bescherming verdienden en dat de wet van 1875 hen die bescherming niet garandeerde. Hij verkoos de oplossing, die het jaar voordien al was voorgesteld op het Congres van de Vereniging voor de Hervorming en Codificatie van het Volkenrecht in Bremen. Die bestond eruit dat er niet uitgeleverd zou kunnen worden bij feiten gepleegd tijdens een oproer of burgeroorlog, indien die feiten, als ze gepleegd waren tijdens een 'echte' oorlog, op basis van het volkenrecht gerechtvaardigd zouden kunnen worden.<sup>45</sup>

### Politieke vluchtelingen of misdadigers? Wordt vervolgd...

De vraag of de gevluchte *communards* beschouwd moesten worden als politieke vluchtelingen aan wie asiel kon worden verleend, of integendeel als voortvluchtige criminelen die uitgeleverd moesten worden, rees in de jaren 1870 ook buiten Nederland. De politieke elites van alle West-Europese constitutionele landen spraken unaniem met diepe afkeer over de daden van de *communards* en benadrukten uit volle borst dat het hier niet ging om politieke feiten.<sup>46</sup> Toch lijken zij, anders dan bijvoorbeeld de Oostenrijkse regering, geen com-

<sup>44</sup> C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 41.

<sup>45</sup> C. de Vos van Steenwijk, *Over de misdrijven waarbij*, p. 65-82.

<sup>46</sup> In België gebeurde dat in 1871 vlak na de Commune tijdens een aantal interpellaties in de Kamer en de Senaat. Bezorgde parlementsleden vroegen de regering of zij zich wel voldoende gewapend achtte om een invasie van *communards* te voorkomen. Volgens hen mochten deze vanden, deze 'hommes monstrueux', in geen geval aan hun straf ontsnappen. Slechts een paar vooruitstrevende liberalen leken in de opstand van de Commune een politiek misdrijf te zien. De ministers van justitie en buitenlandse zaken sloten zich aan bij de meerderheid en verzekerden dat de *communards* in hun ogen geen politieke vluchtelingen waren. Lidmaatschap van de Commune was geen reden om in brandstichtingen, plunderingen, diefstallen of moorden gepleegd tijdens de opstand politieke



munards aan Frankrijk te hebben uitgeleverd.<sup>47</sup> Ook kwam het voorlopig niet tot verdere aanpassingen van het uitleveringsrecht.

Dat gebeurde pas vanaf 1890. De directe aanleiding was de golf van anarchistisch terrorisme die Europa op het einde van de negentiende eeuw overspoelde, maar waarschijnlijk speelde los daarvan ook de grote sociale onrust van destijds een belangrijke rol. Daarbij kwam nog dat de rechtsgeleerden, die zich vanaf omstreeks 1870 in groten getale over het uitleveringsasiel waren gaan buigen, ondertussen niet stil hadden gezeten. De belangrijkste verwezenlijkingen werden wellicht geboekt op de bijeenkomsten van het *Institut de droit international*, in 1880 in Oxford en 1892 in Genève, hoewel op geen van beide overeenstemming werd bereikt over een definitie van politieke misdrijven, en meer bepaald over de vraag of ze zich in objectieve (door bepaalde typische karakteristieken) of subjectieve zin (door de motieven van de dader) onderscheidden van gemeenrechtelijke misdrijven. De resoluties van de bijeenkomsten, die in de grond weinig van elkaar verschilden,<sup>48</sup> kwamen samengevat hierop neer, dat het *Institut* de aanbeveling deed om niet uit te leveren bij strikt politieke misdrijven of bij gemengde misdrijven of '*faits connexes*', behalve wanneer het ging om misdrijven die vanuit moreel en gemeenrechtelijk standpunt bijzonder ernstig waren, zoals moord, vergiftiging, verminking, brandstichting, zware diefstal met geweldpleging. Wat betreft feiten gepleegd tijdens burgeroorlogen en revoluties, vond het *Institut* dat pas uitgeleverd kon worden nadat de rust was hersteld en alleen in geval van '*afschuwwekkend barbaarse of vandalistische daden*', verboden door het oorlogsrecht. Het oordeelde ten slotte dat criminele feiten gericht tegen '*les bases de toute organisation sociale*', en niet tegen '*tel État déterminé*' of '*telle forme de gouvernement*', niet voor politieke feiten gehouden kon worden, waarvoor uitlevering onmogelijk was.<sup>49</sup>

De resoluties van Oxford en Genève drukten een belangrijke stempel op de verdere geschiedenis van het uitleveringsrecht. Op korte termijn waren ze, zoals kon worden verwacht, de inspiratiebron voor wetten, verdragsbepalingen en rechtspraak in verband met de uitlevering van anarchisten.

In 1892 bijvoorbeeld leverde Engeland de Franse anarchist François uit, die betrokken was bij een bomaanslag in Parijs. De rechter oordeelde dat zijn motieven niet politiek waren, maar '*diabolic*'. Later, naar aanleiding van de uitlevering van zijn compaan Meunier, werd aangevoerd dat politieke misdrijven erop gericht waren één regering door een andere

misdrijven te zien. Al bijeen liep het met de uitlevering van *communards* echter niet zo'n vaart; bovendien vonden vele honderden wél asiel in België; *Annales parlementaires. Chambres des représentants 1870-1871*, II, p. 1297-1305; *Annales parlementaires. Sénat 1870-1871*, p. 221; D.E. Devreese, 'La proscription en Belgique', in: *International Review of Social History* 16(1971), p. 253-271; F. Sartorius en J.-L. De Paepe, 'Les communards en exil. État de la proscription communaliste à Bruxelles et dans les faubourgs, 1870-1878', in: *Cahiers Bruxellois* (1970-1971) 1-2, p. 25 e.s.

47 H. Lammasch, *Auslieferungspflicht und Asylrecht*, p. 332-333, noot 1.

48 Dat het *Institut* op korte tijd twee bijeenkomsten aan hetzelfde onderwerp wijdde, kwam doordat sommige rechtsgeleerden bedenkingen van technische aard hadden bij de resoluties van 1880.

49 Zie over de resoluties van 1880 en 1892 A. Rolin, *Quelques questions*, p. 206-217; C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, pp. 16-17; J.H.W. Verzijl, *International Law*, V, p. 306-307.

te vervangen, in tegenstelling tot de daden van anarchisten, die tegen elk soort regering waren.<sup>50</sup> In Zwitserland werd de uitleveringswetgeving zelfs aangepast, nadat de uitlevering van de Italiaanse anarchist Malatesta in 1891 met veel tegenzin was geweigerd omdat het verzoek op basis van de bestaande uitleveringswet was gedaan voor politieke feiten. De Zwitserse uitleveringswet van 1892 bepaalde dat uitleveringen toegestaan werden voor alle feiten die in hoofdzaak een gemeenrechtelijk misdrijf waren, of de dader politieke motieven inriep of niet. Voortaan waren anarchistische misdrijven ook hier een grond voor uitlevering.<sup>51</sup>

Ten slotte werden in deze tijd ook meerdere rechtsgeleerde publicaties aan het onderwerp gewijd.<sup>52</sup>

De zoektocht naar de juiste invulling van het uitleveringsasiel voor politieke vluchtelingen was bij het begin van de twintigste eeuw nog lang niet beëindigd. Wel was het inmiddels overduidelijk geworden dat de politieke functie van het uitleveringsasiel het beschermen van de protagonisten van de negentiende-eeuwse burgerlijke orde was en niet het beschermen van de tegenstanders daarvan, d.w.z. niet het beschermen van alle politieke vluchtelingen of politiek vervolgd zonder onderscheid.

50 B. Porter, *The refugee question*, p. 25.

51 A. Rolin, *Quelques questions*, p. 209; J.H.W. Verzijl, *International Law*, V, p. 305.

52 Zie voor enkele titels C. van den Wijngaert, *The Political Offence Exception*, p. 16.

## HET RUSTIGE PLATTELAND, EEN NEGENTIENDE- EEUWSE ERFENIS?

Bij de totstandkoming van de nieuwe politie-organisatie begin jaren negentig, was er ondanks allerlei onenigheid over de opzet van de nieuwe politieregio's, het korpsbeheer en de bevoegdheden van de ministers van justitie en binnenlandse zaken, één aspect waar niemand zich echt zorgen om leek te maken. Dat was de indeling van de nieuwe regio's. Die buiten de Randstad zijn soms immens groot en de grenzen niet altijd even 'logisch', als je naar de kaart kijkt. Ook werden in een moeite door forse aantallen politiemensen overgeheveld van het platteland naar de steden. Pas de laatste jaren is er wat meer ontevredenheid te horen over de wel erg lange wachttijden voordat de politie arriveert.

Deze ontwikkeling van de politie-organisatie lijkt op het eerste gezicht een bevestiging van het gangbare beeld. Op het platteland is alles rustig. Er gebeurt niets om je werkelijk druk over te maken. Immers, georganiseerde criminaliteit, vrouwenhandel en kinderporno, drugs related crime, het speelt zich voornamelijk af in de grote steden en dan vooral in het westen. Het platteland heeft hooguit te maken met zo nu en dan een vechtpartij op de kermis of in één van de beruchte discodorpen die ons land tegenwoordig rijk is. Maar zelfs zo'n boerendisco, hoe ruig het er ook aan toe kan gaan, is op geen enkele manier te vergelijken met een houseparty in Amsterdam.

De aandacht die het boek van Geert Mak over de veranderingen in het naoorlogse Jorwerd opriep, tot en met hordes 'desintegratie-toeristen' toe, bevestigt het romantische beeld van het kalme platteland nog eens.<sup>1</sup> Dit boek kreeg juist zoveel respons omdat de ontwikkelingen die hij schetst het beeld geven van een voorheen tijdloze en onveranderlijke samenleving, die in onze moderne tijd ineens en hardhandig de twintigste eeuw is ingeduwd. Maar wat dat betreft lijkt het boek veel op werken die honderd of vijftig jaar geleden verschenen en eveneens de modernisering van het platteland tot onderwerp hadden.<sup>2</sup> Afhankelijk van het standpunt van de auteur was de teneur van dit soort werken positief of juist negatief. Streekauteurs wezen met een flinke dosis nostalgie op de goede tijden van weleer, toen eenieder zijn of haar plaats kende en tevreden in het leven stond. De dorpeelingen gingen kameraadschappelijk met elkaar om, leefden sober en gedroegen zich fatsoenlijk. Wat dat betreft biedt *Jorwerd* weinig nieuws onder de zon. Had Mak honderd of tweehonderd jaar eerder zijn boek geschreven, dan was de teneur waarschijnlijk niet veel anders geweest.

<sup>1</sup> Geert Mak, *Hoe God uit Jorwerd verdween. Een Nederlands dorp in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1996).

<sup>2</sup> Zie bijv. H.W. Heuvel, *Oud-Achterhoeks Boerenleve, het geheele jaar rond* (Deventer 1927, herdruk Gaanderen 1991).

Dit soort literatuur moet hebben bijgedragen tot het beeld van het platteland als het walhalla van rust en geborgenheid. Nog steeds luidt het adagium dat op het platteland zulke sterke sociale controle heerst, dat afwijkingen van de heersende moraal en criminaliteit daar nauwelijks voorkomen. Tegenwoordig is dat weliswaar voor de meeste mensen geen pre meer, maar dat komt misschien omdat die al teveel zijn geïnfecteerd door het stadse leven. In ieder geval leeft het beeld bij beleidsmakers nog steeds. Vandaar dat gedacht wordt dat halve provincies 's nachts wel met één surveillancewagen van de politie toekunnen.

Het beeld van het platteland als relatief veilig en ongevaarlijk is nog niet zo oud. In de Nieuwe Tijd was het juist omgekeerd: de steden waren veel veiliger dan het platteland. Ze werden beschermd door stadsmuren en politieapparaten, waardoor de integriteit van lichaam en goed in hoge mate gewaarborgd was. Weliswaar waren er volop ruzies en kleine diefstallen, maar het bevoegd gezag was in ieder geval in de buurt en kon snel en vaak efficiënt ingrijpen. Op het platteland waren de mensen toch heel wat slechter af. Als ze niet het slachtoffer werden van de Hollandse, Brabantse, Meerssener of wat voor bende dan ook, dan waren er wel struikrovers, agressieve bedelaars of ander gespuis onderweg.<sup>3</sup> En dan hebben we het nog niet eens over rondtrekkende legers of – erger nog – ex-legers die zich al plunderend een weg baanden op zoek naar eten, geld en vrouwen. De grootste overlast van deze fenomenen ondervonden bewoners van streken waar het op de een of andere manier rommelde, als gevolg van bijvoorbeeld oorlog of hongersnood. Tegen deze plagen waren de plattelandsbewoners niet opgewassen. Bescherming was er nauwelijks. Veel West-Europeanen waren dan wel horig aan een naburige landheer, die hen in ruil bescherming zou moeten bieden, maar deze maakte zich meestal zelf als eerste uit de voeten als er gevaar dreigde.

Voor de vroegmoderne Europeaan schulde nog een ander gevaar in het platteland. Wegen waren onverhard en in delen van het jaar onbegaanbaar. Reizen duurden lang en waren oncomfortabel. Door de slechte verbindingen vormde dat in meer dan een opzicht een achtergebleven gebied. De bewoners leefden afgezonderd van de geschiedenis en hadden een eigen ritme, dat afgestemd was op de seizoenen. Omdat ze hun dorp of gehucht nooit uitkwamen, wisten ze niets van de wereld, zo was het beeld. Zo ging het generatie in, generatie uit. Kortom, plattelanders waren afkerig van elke vernieuwing en hielden elkaar gevangen in een spiraal van onwetendheid en onbeschaafdheid. Die onbeschaafdheid uitte zich bijvoorbeeld in stringente vormen van sociale controle, variërend van spot en uitsluiting tot vormen van geweld, waarvan volksgerichten de meest opzienbarende waren. Met het staatsgezag op verre afstand deinsden dorpsbewoners niet terug voor hardhandige methoden om elkaar en vreemden tot de orde te roepen.

Hoe is het beeld van het platteland als toonbeeld van veiligheid en rust tot stand gekomen? Gezien het verschil in perceptie tussen de achttiende en de twintigste eeuw moet dit

<sup>3</sup> Florike Egmond, *In bad Company; Organized crime in the Dutch countryside during the 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> centuries* (Groningen 1991); Anton Blok, *De Bokkerijders. Roversbenden en geheime genootschappen in de Landen van Overmaas (1730-1774)* (Amsterdam 1991).

beeld een erfenis van de lange negentiende eeuw zijn geweest. Deze vraag hangt samen met een ander populair thema, de veronderstelde modernisering van het platteland, die in dezelfde tijd om zich heen moet hebben gegrepen.<sup>4</sup> Voor het terrein van openbare orde en veiligheid komt dit neer op het idee dat de staat de macht heeft overgenomen van de volkscultuur. De geschiedenis van het negentiende-eeuwse platteland lijkt er een van een steeds sterkere doordringing van het staatsgezag in al zijn facetten. Of het nou gaat om de invoering van de burgerlijke stand, de komst van de militaire dienstplicht, het onder curatele stellen van onderwijzers, dokters en vroedvrouwen of het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen in de landbouw, de arm van de staat reikte steeds verder. Tegelijk zorgde de uitdijende staatsmacht ervoor dat gedragingen die indruisten tegen de geldende regels terecht kwamen bij het bevoegde gezag, hetzij de overheid, hetzij de kerk. Lokale gemeenschappen waren steeds minder geneigd en om zelf hun onderlinge disputen te regelen. Oftewel: de informele sociale controle is steeds meer vervangen door een formele sociale controle.

Recent is er opnieuw een discussie op gang gekomen rond het begrip sociale controle en de informele en formele varianten daarvan. Het voert te ver om die hele discussie hier te herhalen. Waar het vooral om gaat is dat formele en informele sociale controle twee grootheden zijn die moeilijk te scheiden zijn. Ik heb elders dan ook gepleit voor een benadering die uitgaat van een continuüm tussen zeer formele en zeer informele sociale controle. Zo lijkt het duidelijk dat sociale controle die wordt uitgeoefend door de overheid, formele sociale controle betekent. Maar die sociale controle is op het plaatselijke niveau wel in handen van opsporings- en vervolgingsambtenaren, die – zeker in de negentiende eeuw – nauwe banden met de bevolking onderhielden en bepaald niet onbevangen of onpartijdig waren. En aan de andere kant, informele sociale controle onder dorps- of buurtbewoners was weliswaar gestoeld op een stelsel van ongeschreven en veelal vage regels, maar werd wel op soms zeer formele wijze uitgeoefend worden. Kijken we bijvoorbeeld naar rituelen als volksgerichten. Een tussenpositie namen de kerkelijke autoriteiten in, die zich weliswaar baseerden op de bijbel en allerlei andere boeken, maar zich in de uitoefening van sociale controle (bijvoorbeeld tuchtprocedures) sterk lieten leiden door persoonlijke denkbeelden en sym- of antipathieën.<sup>5</sup>

Tegelijk is in de afgelopen tien jaar een herontdekking van de buurt te ontdekken, niet alleen in het heden maar ook in het verleden. Sociaal-historici weten intussen alles te vertellen van het alledaagse leven in die buurten; sociale controle onder burens, straatgevechten, broederschappen en de manier waarop burens voor elkaar zorgden. Helaas is dit onderzoek met name gericht op vroegmoderne samenlevingen. Hoewel de mythe van de anonieme stad zonder sociale controle onder burens allang is verdwenen, lijkt deze informele sociale controle toch vooral zijn basis te hebben in de rurale traditie, die nog niet de economische en sociale veranderingen van de laatste eeuwen hebben doorgemaakt.

<sup>4</sup> Zie Hans Knippenberg en Ben de Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en eenwording sinds 1800* (Nijmegen 1988).

<sup>5</sup> Voor een behandeling van deze discussie zie o.a. Sleebe, *In termen van fatsoen*, en de bijdrage van Francisca de Haan in deze bundel.

Misschien moet deze hernieuwde populariteit van de buurt ook gezien worden tegen de achtergrond van het politieke discours. Na een lange periode waarin sociale controle werd geassocieerd met oude dames die iedereen in de gaten houden, zijn overheden nu druk doende normen en waarden in ere te herstellen, die in hun opinie vroeger de samenleving bij elkaar hielden. Een daarvan zou, analoog aan burgerschap, 'goed buerschap' genoemd kunnen worden. En hoe kunnen die normen en waarden beter en goedkoper gehandhaafd worden dan door een fikse dosis (informele) sociale controle? Buren die gezamenlijk hun straat schoonvegen en een klok ophangen, zodat kinderen na tien uur 's avonds niet meer op straat rondzwerven, kunnen tegenwoordig dan ook op een warm onthaal van bestuurders en politici rekenen. En op het platteland bestaat die sociale controle nog, zo wordt gedacht.

### Sociale controle en regionale diversiteit

We kunnen dus twee ontwikkelingen traceren, die vooral in de negentiende eeuw zijn te plaatsen:

- aan de ene kant werd het platteland steeds veiliger, in ieder geval in de beeldvorming.
- aan de andere kant was er een opdringende staat die korte metten maakt met wat we volkscultuur zouden kunnen noemen en daardoor mede heeft bijgedragen aan die grotere veiligheid.

Maar klopt die beeld wel? Om dat na te gaan, heb ik enkele jaren onderzoek gedaan in het noordelijk deel van de provincie Groningen. Daar blijkt de doordringing van de staat, die onder meer af te meten was aan de wijzigingen in het politieapparaat, aanwijsbaar te zijn. Met de instelling van rijksveldwachters in de jaren vijftig van de vorige eeuw nam het aantal aangegeven misdrijven een enorme vlucht, wat nog eens versterkt werd toen rond 1890 marechaussees hun intrede deden. De gegevens wijzen op een afnemende tolerantie van de overheid tegen allerlei aspecten van het dagelijks leven, zoals licht geweld en drankgebruik. Helaas is er één vertroebelende factor: het Groningse platteland was in de negentiende eeuw bepaald niet het toonbeeld van dorpse harmonie en vriendschap, die we ons bij het geïdealiseerde platteland voorstellen. Door een extreme sociale en culturele polarisatie tussen diverse bevolkingsgroepen – boeren en arbeiders, maar ook orthodox-calvinisten en liberalen – heerste er grote onrust. En die had ook zijn gevolgen voor de mate van kleine criminaliteit, zoals diefstallen en vernielingen.

Om de invloed van het staatsvormingsproces te meten, zou je Groningen dus moeten vergelijken met een plattelandsregio waar dergelijke spanningen niet of veel minder aanwezig waren. In het oosten en zuiden van Nederland heerste een betrekkelijk egalitaire sociale structuur. Hier waren allerlei collectieve arrangementen aanwezig, die de landbouw regelden en daarmee ook de basis legden voor verschillende mechanismen om de be-

staanszekerheid van de bevolking te verhogen. Zo werden werkzaamheden als oogsten en dorsen vaak in onderling overleg en met gemeenschappelijke inspanningen uitgevoerd. Nadat zodoende eenieder zijn akker had vrijgemaakt, dienden deze als 'stoppelweide' voor de gemeenschappelijke schapenkudden. Daartoe werd in de regel een herder ingehuurd of de betrokken boeren zorgden ombeurten hiervoor. Een en ander werd in Drenthe geregeld door zogenaamde 'willekeuren', waarin dorpsgemeenschappen of buurtschappen de beslissingen over de agrarische activiteiten vastlegden. Zo vermeldde een schoolmeester uit Noordlaren in 1828, dat volgens een willekeur de boeren niet met hooien mochten beginnen voor een bepaalde datum.<sup>6</sup> Een ander thema van de willekeuren vormt het gezamenlijke werk aan de infrastructuur, in Drenthe 'boerwerk' genoemd.

In de Achterhoek was de buurtschap zeer formeel van karakter. Daar had elk huis zijn vaste kring van 'naobers'. Die naoberschap vormde echter geen vaste territoriale eenheid. Dat wil zeggen, dat de naaste buren niet perse de eerste 'naobers' waren. Er bestond een soort pikorde. Als iemand zich nieuw in de buurt vestigde, moest hij of zij op zoek naar tien of twaalf huishoudens, die zich zijn naobers wilden noemen. Als ze akkoord gingen, hielpen ze hem met het schoonmaken van de nieuwe woning en de verhuizing. In ruil daarvoor ontvingen ze eten en vooral drank. Ook het bij de bouw van een nieuw huis hielpen de naobers nog steeds met het aanslepen van stenen of het opbouwen van het gebint, dit in ruil voor een maaltijd die 'steenmaal', danwel 'richtmaal' werd genoemd. Onenigheid kon leiden tot het verstoten van een huishouden uit de naoberschap.<sup>7</sup>

Wat hier opvalt is dat niet iedereen automatisch de 'eerste naober' van de naaste buren was. Het is niet duidelijk of dit eerder wel het geval was. Als het hier om een soort vernieuwing gaat, dan zou die verklaard kunnen worden door demografische omstandigheden. Huishoudens zouden dan in de achttiende eeuw nog wel elkaars 'eerste naobers' kunnen zijn geweest, doordat ze aan elkaar grensden. Als dan later tussen de twee bestaande boerderijen nieuwe huizen of boerderijen werden gebouwd, ging het oorspronkelijke 'eerste naober'-schap niet automatisch op hen over.

Als een bijzondere vorm van 'burenhulp' op het platteland kunnen gemeenschappelijke gronden worden beschouwd. In grote delen van Nederland hebben tot de negentiende (en soms twintigste) eeuw dit soort gronden bestaan. Dit was met name het geval op de zandgronden in het oosten, zuiden en het Gooi. Een kenmerk van deze gronden was meestal dat zij de woeste gronden omvatten die op de hoogste gedeelten tussen de dorpen lagen. Daarnaast vielen ook de drassige broekgronden langs de beken onder deze gemeenschappelijke gronden.

Ondanks hun gemeenschappelijke karakter waren de marken meestal onderworpen aan strikte regels betreffende hun gebruik. Hoewel de toegang min of meer openstond voor alle bewoners, waren er duidelijke verschillen tussen de diverse welstandsklassen. In de

6 Sleebe, *In termen van fatsoen*, p. 43.

7 Heuvel, *Oud-Achterhoeks Boerenleven*, p. 67-69.

Oost-Nederlandse merkenorganisaties werd nauwkeurig bijgehouden welke boeren een aandeel, *waardeel* genoemd, in de marke hadden. De grootte van dat waardeel hing dan weer af of zij een heel, half of kwart erf bezaten. De Drentse merken waren al in de zeventiende eeuw bezig hun broekgronden (de laaggelegen drassige weiden langs de beken) te verdelen.<sup>8</sup>

Op het sociaal-culturele vlak was wederzijdse hulp een prima middel om eendracht tussen dorpsbewoners te creëren. Die eenheid werd gesymboliseerd door feesten aan het einde van zware werkzaamheden als de oogst. Individuele burenhulp werd beloond met uitgebreide eet- en drinkfestijnen Omdat de burenhulp verder onbetaald bleef, fungeerde het eten en drinken als een soort beloning. Daarom liepen mensen die erg karig waren met die beloning het risico getraakteerd te worden op ketelmuziek.

Net als de onderlinge hulp via de formele buurtorganisaties was de informele burenhulp gebaseerd op het aloude principe van wederkerigheid: vandaag help ik jou, in de verwachting dat jij morgen iets voor mij terugdoet. Toch zullen sociale controle-mechanismen, die een belangrijke rol speelden in het buurtleven, de wederkerigheid hebben gewaarborgd. Wat dat betreft had de informele burenhulp niet minder zeggingskracht dan de formele buurtorganisaties. Buurtbewoners die niet wilden of konden deelnemen aan dit stelsel van collectieve verzekering riskeerden sociale uitsluiting.

Maar die grote eenheid betekende niet dat alles pais en vree was. Ook op het Oost- en Zuid-Nederlandse platteland kwamen sociale spanningen voor. Zo gingen er al vanaf de tweede helft van de achttiende gingen stemmen op om de markengronden te privatiseren. De voornaamste overweging daarbij was dat hierdoor ontginning en verbetering van de grondopbrengst zouden worden bevorderd. In het algemeen was er echter weinig animo voor. Alleen grote eigenaren als de adel en (in de buurt van steden) burgerij waren in de regel voorstanders. De merkenverdelingen beperkten zich in de eerste decennia van de negentiende eeuw dan ook vooral tot de omgeving van steden als Deventer en Zutphen, waar zij gepropageerd werden door de stedelijke elite. Voor de rest had de eerste poging tot verdeling weinig succes. Ook in Drenthe waren het vooral 'heren' van buiten die voor scheiding en ontginning pleiten.<sup>9</sup>

Geleidelijk aan begonnen ook boeren zich te 'bekerden' tot verdeling, niet alleen vanwege het economische voordeel, maar ook doordat de merkenorganisaties sinds de Franse tijd hun regulerende bevoegdheden hadden verloren en overtreders van de 'willekeuren', de reglementen van de merken, alleen nog via civielrechtelijke procedures tot de orde konden roepen. Bovendien waren merken door de invoering van een nieuwe grondbelasting in 1828 soms gedwongen tot verkoop van delen over te gaan om aan hun fiscale plichten te kunnen voldoen. De wet gaf ook recht op vrijstelling van verhoogde grondbelasting indien besloten werd tot ontginning.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zie J. Heringa, *Drentse rechtsbronnen* (Zutphen 1981).

<sup>9</sup> H.B. Demoed, *Mandegoed schandegoed*. Een historisch-geografische beschouwing van de markeverdelingen in Oost-Nederland in de 19e eeuw (Zutphen 1987) p. 45-55; H.J. Prakke, *Deining in Drenthe*. Historisch-sociografische speurtocht door de 'olde landschap' (Assen 1951), p. 116-117.

<sup>10</sup> Demoed, *Mandegoed schandegoed*, p. 66.



De beoogde ontginning van de gemeenschappelijke gronden, een van de belangrijkste argumenten voor verdeling, bleef echter ook na de verdeling grotendeels achterwege. Dit kwam mede door het feit dat het vaak om minder geschikte grond ging waar hooguit bos kon worden geplant. Ook de Markenwet van 1886 heeft in Oost-Nederland weinig bijgedragen tot de verdeling en ontginning van woeste gronden: verdeeld waren de meesten al, terwijl ontginningen op grote schaal pas in de twintigste eeuw, na de introductie van de kunstmest tot stand zouden komen.<sup>11</sup>

Hebben de verdelingen van de marken een verslechtering in de zekerheid voor de kleine gebruikers betekend? Over de sociale gevolgen van markenverdelingen in Nederland en de invloed op mechanismen van onderlinge hulp is weinig onderzoek gedaan. Niettemin lijken de gevolgen van de markenverdelingen veel diffuser dan in Engeland. Aan de ene kant gingen ze zeker ten koste van de kleine boeren en landlozen. Doordat de verdelingen werden uitgevoerd naar rato van het grondbezit van elke gewaarde (mensen met een aandeel in de marke), konden de niet-eigenaren er bekaaid van afkomen. Weliswaar bepaalden zowel de wet van 1809 als het Koninklijk Besluit van 1837 dat niet-gewaarden gecompenseerd dienden te worden, maar vaak gebeurde dat niet of nauwelijks. Meestal reserveerden de grotere eigenaren niet alleen de grootste maar ook de beste stukken voor zichzelf. Zelfs als de niet-gewaarden een stukje grond kregen toebedeeld, was dat gezien het ontwikkelingspeil van de landbouw vaak niet voldoende voor een volwaardig bedrijf, terwijl zij niet meer vrij konden beschikken over plaggen en kreupelhout. Zij raakten dus een deel van hun zekerheid kwijt.

Een ander gevolg van de markenverdeling was een grotere sociale afstand tussen rijk en arm. In de omgeving van Winterswijk wisten de zogenaamde scholtenboeren, grote boeren die als markenbestuurder vaak een belangrijk stempel op de verdeling hadden gedrukt, zich op te werken tot feitelijke grootgrondbezitters met een grote macht over hun pachters. Die werd onder meer gesymboliseerd door ceremoniële uitwisselingen bij huwelijk van de pachters.<sup>12</sup> Maar elders op de zandgronden bleven de sociale verhoudingen meer egalitair en was er minder sprake van verrijking van sommige groepen. Hier kwamen de ontginningen van de voormalige gemeenschappelijke gronden ook ten goede aan keuterboeren en landlozen, die in de voormalige markengronden kleine ontginningen startten. In een aantal regio's groeide het aantal keuterbedrijven dan ook, terwijl de grote bedrijven in gemiddelde grootte afnamen.<sup>13</sup>

Kortom, in de loop van de negentiende eeuw veranderde het karakter van de burenhulp in sterke mate. In gebieden waar nog gemeenschappelijke gronden voorkwamen, werden die praktisch geheel omgezet in particulier eigendom. De belangrijkste oorzaak voor de privatisering van deze gronden lag vooral in het overheidsbeleid, dat het proces sterk stimuleer-

<sup>11</sup> Demoed, *Mandegoed schandegoed*, p. 85-86.

<sup>12</sup> Gerrit Wildenbeest, *De Winterswijkse Scholten: opkomst, bloei en ondergang. Een antropologische speurtocht naar het fatum van een agrarische elite* (Amsterdam 1985), p. 151-152.

<sup>13</sup> Bijv. Prakke, *Deining in Drenthe*, p. 243; Jan Bieleman, *Boeren op het Drentse zand 1600-1910. Een nieuwe visie op de 'oude' landbouw* (Wageningen 1987), p. 247.

de. Bovendien werd door de bevolkingsgroei de druk steeds groter. Wel duurde het nog geruime tijd voordat ook het gebruik als gemeenschappelijke weide of reservoir voor mest, plaggen, turf en brandhout was verdwenen. Niettemin kunnen we stellen dat met name armere dorpsbewoners een groot deel van hun zekerheid verloren. Aan de andere kant werden zij soms wel in staat gesteld om na de ontginning van de gemeenschappelijke gronden een eigen boerenbedrijfje op te zetten.

In de oostelijke en zuidelijke provincies bleef onderlinge hulp in de landbouw, zoals de nodige inzet van burenen bij de oogst, nog tot in de twintigste eeuw van belang. Maar enerzijds door de mechanisatie en anderzijds door groeiende sociale verschillen kwam ook dit soort onderlinge hulp onder druk te staan. Naarmate de wederkerigheid verminderde en mensen er meer gingen letten op die wederkerigheid verminderde de animo om aan zo'n stelsel deel te nemen.

In het Groningse kleigebied was de situatie iets anders, zoals we gezien hebben. Daar traden twee verschillende polarisatietendensen op, die gedeeltelijk met elkaar samenhangen. Aan de ene kant was er de hierboven al beschreven toenemende afstand tussen sociale klassen, met als uitersten de rijke boeren en de landarbeiders, en aan de andere kant was er de religieuze polarisatie tussen vrijzinnige en orthodoxe protestanten (het katholicisme speelde hier geen rol van betekenis).

Door deze ontwikkelingen werd de informele sociale controle gemarginaliseerd. Na buurschap, het geheel van regels rond wederzijdse hulp bij geboorte, ziekte en overlijden, verdween geleidelijk aan als ordenend sociaal principe. Wederzijdse hulp bleef onder de lagere sociale klassen weliswaar van groot belang, maar hooguit op vrijwillige basis. Zij was niet meer af te dwingen via sociale controle-mechanismen. Ook zaken als roddel en ketelmuziek als middelen om gedrag af te dwingen raakten geleidelijk meer beperkt tot de arbeidersbevolking, niet alleen wat betreft de actoren maar ook wat betreft de 'doelgroep'. De hogere sociale klassen onttrokken zich aan de informele sociale controle en trokken zich terug in hun eigen kring, waar zij meer 'beschaving' en 'ontwikkeling' nastreefden. De arbeidersbevolking ontwikkelden een specifieke subcultuur waarin oude vormen van informele sociale controle vermegd raakten met overlevingsstrategieën als kleine diefstallen, smokkel en uitingen van ongenoegen en stil verzet. Maar tegelijk werd deze subcultuur in de gaten gehouden door de autoriteiten en de politie.<sup>14</sup>

### **Criminaliteit in de Achterhoek en Groningen: een vergelijking**

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat de beide streken, de Groninger Ommelanden en de Gelderse Achterhoek, in de negentiende eeuw een sterk verschillende sociale structuur kenden, die bovendien in de loop van die eeuw nog verder uit elkaar begon te lopen.

<sup>14</sup> Zie Sleebe, *In termen van fatsoen*.

Terwijl de afstand tussen boeren en arbeiders in het noorden steeds scherpere vormen aannam, was in het oosten eerder sprake van een zekere toenadering, doordat hier veel arbeiders zich op wisten te werken tot keuterboeren.

Had dit verschil in sociale ontwikkelingen ook invloed op het criminaliteitspatroon? Dat is een vraag waarop ik in dit verhaal een eerste, voorlopige antwoord wil proberen te geven. Door na te gaan welke patronen van (geregistreerde) criminaliteit in beide gebieden zijn te ontwaren is het wellicht mogelijk na te gaan wat de invloed van de sociale omstandigheden aan de ene en het staatsvormingsproces aan de andere kant is geweest. We kunnen er immers vanuit gaan dat het staatsvormingsproces voor de twee regio's ongeveer gelijk is geweest, terwijl de sociale ontwikkelingen sterk verschilden.

Wel is het uiteraard een nadeel dat alleen de geregistreerde criminaliteit valt te meten uit vonnissen van de rechtbank, weeklijsten van de officier van justitie en criminele statistieken. Oftewel: alleen wat ter ore kwam van de autoriteiten is in deze analyse meegenomen. Juist in een situatie waarin het gemeenschapsidee sterk overheerste, zoals op de zandgronden, valt te verwachten dat kleinere zaken als vechtpartijen buiten de politie werden gehouden. Geweld kon integendeel juist fungeren als een vorm van sociale controle en werd als zodanig ook breed getolereerd, bijvoorbeeld via volksgerichten. 'Sterke sociale controle, het is goed dat te bedenken, kan ook criminaliteit bevorderen.'<sup>15</sup> Dat was in ieder geval het geval in Noord-Brabant, waar de bewoners hun onderlinge ruzies zoveel mogelijk in eigen kring oplosten. Als een veldwachter bijvoorbeeld een vechtpartij in een herberg wilde rapporteren, ontkenden mogelijke getuigen dat ze iets gezien hadden. Het was te donker geweest, heette het dan meestal. Maar dit soort afkeer van het justitiële inmenging gold niet voor zaken die ook volgens de moraal van de bewoners niet door de beugel konden. Bij kindermoord werkten getuigen mee aan het onderzoek. Vooral als de dader iemand was die van buiten het dorp kwam, zoals in het geval van kindermoord door dienstboden van elders, riepen de bewoners zonder aarzelen de hulp in van de autoriteiten.<sup>16</sup>

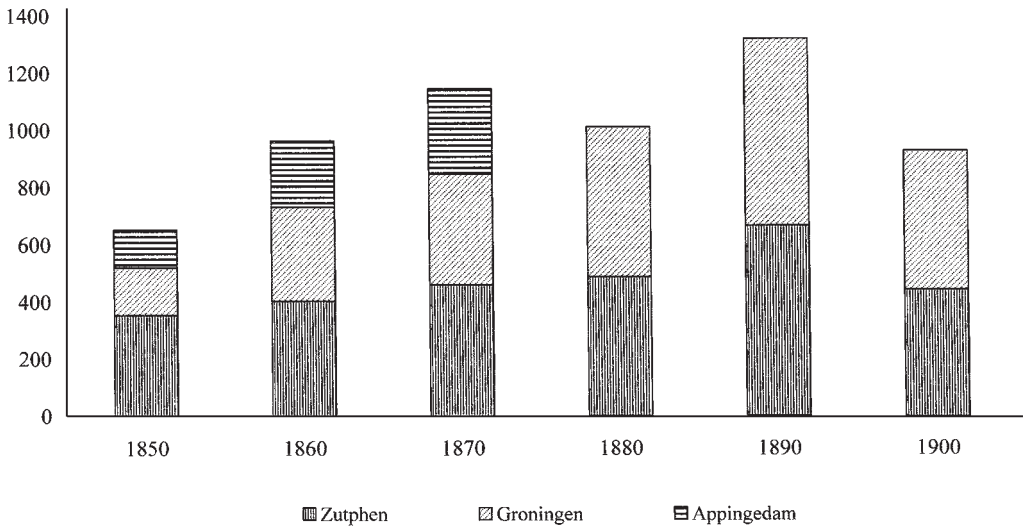
## Criminaliteit en sociale controle

Een eerste niveau waarop we kunnen nagaan of er verschillen waren is het macroniveau. In dit geval de arrondissementen Zutphen aan de ene kant en Appingedam aan de andere kant, die respectievelijk het Achterhoek en het Groningse kleigebied onder hun hoede hadden. Een nadeel is wel dat het arrondissement Appingedam in 1877 bij dat van Groningen werd gevoegd, en dat in het zelfde jaar Zutphen werd uitgebreid met onder andere

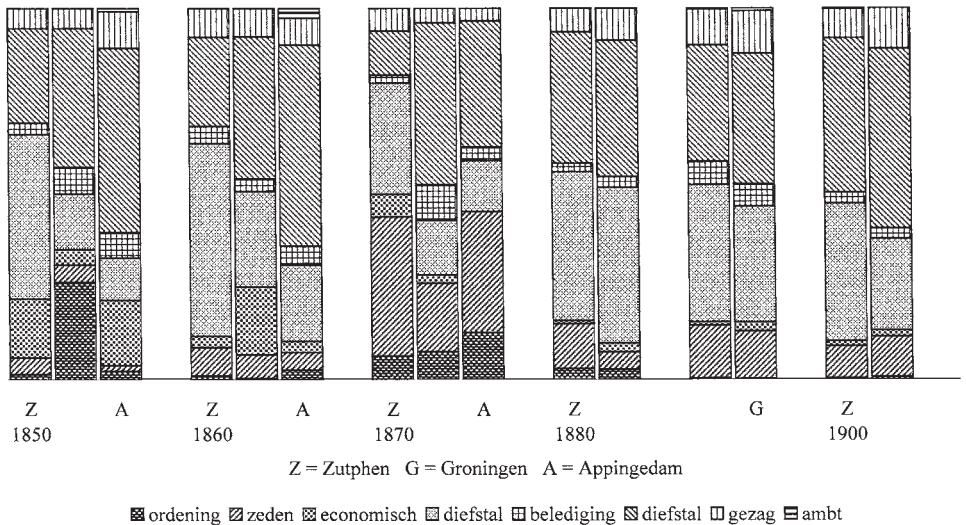
<sup>15</sup> Herman Franke, 'Geweldscriminaliteit in Nederland. Een historisch-sociologische analyse', in: Herman Franke, Nico Wilterdink, Christien Brinkgreve, *Alledaags en ongewoon geweld*. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 18 (1991) p. 13-45.

<sup>16</sup> Geurt Rombach, 'Verbalen, vonnissen en volkscultuur', in: J. van Oudheusden en G. Trienekens (eds.), *Een pront wijf, een mager paard en een zoon op het seminarie. Aanzetten tot een integrale geschiedenis van oostelijk Noord-Brabant 1770-1914* ('s-Hertogenbosch 1993) p. 89-124.

Grafiek 1 Aantallen rechtszaken per rechtbank



Grafiek 2 Aandeel van soorten misdrijven per categorie per rechtbank



Deventer, zodat na die tijd het aandeel van stedelijke criminaliteit sterker kan zijn gaan overheersen in de cijfers.

Toch blijken uit grafiek 1 enkele trends.<sup>17</sup> Zo zien we dat het aantal behandelde misdrijven voor de rechtbanken te Groningen en Appingedam in het derde kwart van de negentiende eeuw veel sterker stegen dan die in het arrondissement Zutphen. Dat kan natuurlijk te maken hebben gehad met een verschil in bevolkingsgroei, maar dat lijkt niet plausibeler. Daarvoor was de ontwikkeling te schoksgewijs. Met name tussen 1850 en 1860 steeg het aantal rechtszaken in Groningen en Appingedam enorm. Een oorzaak daarvan zou de installatie van de rijksveldwacht in deze jaren kunnen zijn. De rijksveldwachters, die in het algemeen uit andere regio's afkomstig waren, stonden veel meer buiten de lokale samenleving dan hun gemeentelijke collega's, niet zelden vroegere arbeiders die uit de plaats zelf afkomstig waren. De rijksveldwacht was daardoor veel minder geneigd bepaalde misstappen van bewoners over het hoofd te zien. De vraag is dan waarom dit fenomeen blijkbaar in de Achterhoek minder speelde. Wellicht speelden hier dezelfde omstandigheden als in Noord-Brabant en waren de inwoners van de Achterhoek minder geneigd aangifte te doen dan in Groningen, of waren de veldwachters hier minder alert.<sup>18</sup>

In de laatste decennia van de negentiende eeuw kwamen de beide arrondissementen Zutphen en Groningen – Appingedam was in 1877 opgeheven – op een ongeveer gelijk niveau wat aantallen vervolgde misdrijven betreft. Beiden maakten dezelfde stijging tot 1890 door, om daarna weer een sterke daling door te maken. In Groningen kan die daling op het conto worden geschreven van een sterkere repressie door de overheid als gevolg van de installatie van de marechaussees op het Groningse platteland in de jaren negentig. Daarbij kwam dat het aantal zaken dat geseponeerd werd wegens gebrek aan bewijs of 'onbeduidendheid' in die periode sterk is gegroeid, waardoor dus een kleiner deel van de criminaliteit voor de rechter kwam. Voor het grootste deel ging het daarbij om kleine criminaliteit: mishandeling en kruimeldiefstallen.<sup>19</sup>

Een blik in grafiek 2 laat zien dat er halverwege de negentiende eeuw wel degelijk verschillen waren. In het arrondissement Zutphen was het aandeel van diefstallen in 1850 veel groter dan in zowel Groningen als Appingedam, terwijl die laatste twee op geweld beter scoren.<sup>20</sup> Let bovendien op het grote aandeel van 'ordening' in Groningen. Deze categorie omvatte vooral overtredingen tegen de jaarlijks verplichte herijk van maten en gewichten. Blijkbaar was die verplichting in dit arrondissement nog niet zo bekend. Of kan het zijn dat er veel meer op gelet werd? Elders heb ik beschreven dat in de eerste decennia van de negentiende eeuw de controle op de maten en gewichten gezien kan worden als een onderdeel van de strijd om de vestiging van het gezag van de nationale staat. Het zou niet verbazen als die strijd in Groningen nog niet helemaal gestreden was. Ove-

<sup>17</sup> Bron: Criminele Statistiek van het Koninkrijk der Nederlanden (1850, 1860, 1870, 1880, 1890, 1900).

<sup>18</sup> Helaas ontbreken in mijn materiaal gegevens betreffende de ambtenaar die het proces-verbaal opmaakte.

<sup>19</sup> Zie Sleebe, *In termen van fatsoen*.

<sup>20</sup> Ordening: met name maten en gewichten, zeden: dronkenschap, bedelarij, seksuele misdrijven; economisch: smokkel en belastingontduiking; eer: gezag: belediging van en verzet tegen ambtenaren, ambt: ambtsmisdrijven.

rigens kwamen overtredingen tegen de maten en gewichten vanaf 1838 hoofdzakelijk voor de kantongerechten.

Wat ook opvalt in de grafiek, is dat noch in Groningen noch in de Achterhoek een daling van het aandeel van geweldsmisdrijven valt waar te nemen. Geweld bleef tot na 1900 een belangrijk facet van het criminele leven. Pas daarna trad een stabilisatie op in de aantallen vervolgte zaken, die overigens deels wordt 'gecompenseerd' door een toenemend aantal zaken dat wegens 'onbeduidendheid' of vanwege 'uitlokking' werd geseponneerd. Wat dat betreft liet de door Franke geconstateerde stabilisatie van geweldscriminaliteit blijkbaar wat langer op zich wachten.<sup>21</sup>

Vechtpartijen, meestal in of bij kroegen, waren op het Groningse platteland aan de orde van de dag. Wel is hier te constateren dat geleidelijk een 'proletarisering' van dit alledaagse geweld valt waar te nemen. Terwijl mishandeling, evenals trouwens verbaal geweld als schelden en belediging, in de eerste helft van de negentiende eeuw nog onder alle bevolkingsgroepen voorkwam, was het aan het eind van die eeuw praktisch beperkt tot de arbeidersklasse. Bovendien waren er minder vrouwen bij betrokken dan vroeger. Hetzelfde gold ook voor meer massale geweldsuitbarstingen als volksgerichten. Als maatschappelijk geaccepteerd middel tot sociale controle had geweld dus sterk aan belang ingeboet. In de Achterhoek was de situatie iets anders. Hoewel ook hier geweld steeds meer een zaak werd van de lagere sociale lagen, lijkt het nog lang een belangrijk maatschappelijk fenomeen te zijn gebleven.<sup>22</sup>

Terug naar de diefstal. Wat was er aan de hand in de Achterhoek dat daar zoveel werd gestolen? Een tipje van de sluier wordt opgelicht als we kijken naar wat er werd gestolen. Het overgrote deel van de diefstallen betrof namelijk hout, dat uit de bossen van een naburige baron werd gestolen. Later werd hiervoor de benaming 'stroperij' gekozen, maar dat neemt niet weg dat er soms stevige straffen werden gegeven. Zo kreeg de metselaar Jan Bartholomeus uit Silvolde in 1828 zes weken gevangenisstraf omdat hij elzentakken had gesneden in het bos van de heer van Wisch. Overigens was het niet de eerste keer dat hij op dit delict werd betrapt. Achterhoekers stalen dus blijkbaar eerder van een relatieve buitenstaanders dan van personen uit hun directe omgeving, zoals op het Groningse platteland steeds meer gebruikelijk was.

Zware diefstallen kwamen op het Achterhoekse platteland tot aan het eind van de negentiende eeuw nauwelijks voor. In Groningen was dat anders. Hoewel ook hier de vermogenscriminaliteit overwegend bestond uit kruimeldiefstallen van voedsel, kleding of materialen, was het aandeel van diefstal onder verzwarende omstandigheden groter. Daarbij ging het vooral om 'diefstal in dienstbaarheid': arbeiders, knechten of dienstmeiden die het een en ander van hun broodheer stalen. Deze toenemende diefstallen moeten gezien worden tegen de achtergrond van de zich sterk verscherpende sociale verhoudingen op het

<sup>21</sup> Franke, *Geweldscriminaliteit in Nederland*, p. 30.

<sup>22</sup> Vgl. Van den Brink, 'Van gevecht tot gerecht. Geweldpleging in het Zuidoosten van Brabant 1811-1875', in Franke e.a., *Alledaags en ongewoon geweld*, p. 96-116.

Groningse platteland. Terwijl het de boeren hier economisch en maatschappelijk voor de wind ging, bleef hun personeel ver achter. Integendeel, door een groeiende werkloosheid, met name in de winter, verslechterde de situatie van de lagere sociale groepen snel. Tegelijk gingen allerlei tradities, die een zekere vangnet boden, zoals georganiseerde bedeltochten tijdens hoogtijdagen, verloren. De sociale afstand werd steeds sterker.<sup>23</sup> Diefstal met braak of overvallen kwamen noch in het Groninger Ommelanden noch in de Achterhoek veel voor. Wat dat betreft was het beeld van het onveilige platteland halverwege de negentiende eeuw al niet (meer) realistisch.

Anders dan diefstal kwamen vechtpartijen juist blijkbaar veel minder voor in de Achterhoek dan in Groningen, als we naar de vonnissen van rechtbanken kijken. Dit lijkt niet voor de hand te liggen. Net als de rest van Nederland kende ook het oosten een patroon van al geweld, variërend van individuele vechtpartijen tot min of meer rituele groepsgevechten tussen jongeren van verschillende dorpen. En wat te denken van de volksgerichten, die in dit gebied al even welig moeten hebben getierd? Het is dan ook meer dan waarschijnlijk dat veel van dit soort criminaliteit niet de bevoegde autoriteiten ter ore kwam.

Ook in de jaren zestig en zeventig verschilde het criminaliteitspatroon in Groningen en de Achterhoek aanmerkelijk. In Zutphen kwamen misdrijven tegen de goede zeden in 1870 veelvuldig voor. Deze categorie omvat zowel kleinere vergrijpen zoals openbare dronkenschap, burengerucht en straatschenderij als seksuele misdrijven en bedelarij. Maar ook Appingedam e.o. blijkt veelvuldig met bedelaars in aanraking te zijn gekomen. Een van de redenen waarom deze categorie hier zo hoog scoorde, kan zijn dat het veelal om Duitsers ging, die na hun gevangenisstraf direct werden uitgezet. Binnenlandse bedelaars werden op transport gezet naar de Drentse kolonies van de Maatschappij van Weldadigheid. Overigens ging het zelden om mensen die ter plaatse woonden. Meestal waren het vreemdelingen zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Uit de grafiek blijkt verder dat de criminaliteit in de arrondissementen Zutphen en Groningen geleidelijk meer op elkaar gingen lijken. Diefstal en geweldmisdrijven vormden in de laatste decennia van de negentiende eeuw de belangrijkste categorieën. Ik heb al gemeld dat in 1877 het arrondissement Zutphen een wat stedelijker karakter kreeg, terwijl dat van Appingedam bij Groningen werd gevoegd, waardoor het gewicht van de stedelijke samenleving in het criminaliteitspatroon wellicht wat sterker is geworden.

Ook op het lagere niveau blijkt er sprake van enige toenadering tussen het Groningse en het Achterhoekse platteland. Laten we eens kijken naar gegevens van de kantongerechten in 1900:

Aard van overtredingen voor de kantongerechten in de arrondissementen Zutphen en Groningen, vergeleken met Nederland totaal in 1900 (%)<sup>24</sup>

	Zutphen	Groningen	Nederland
Drankwet	41.1	36.3	34.6
Wetboek van Strafrecht	16.1	21.1	15.5
Jachtwet	12.2	4.1	7.6
Arbeidswet	1.3	1.1	1.0
Veiligheidswet	0.4	0.1	0.1
Boterwet	0.0	0.2	0.5
Andere wetten	8.9	4.7	4.4
Waterstaat	0	0	0.4
Provinciale verordeningen	3.9	5.7	3.8
Plaatselijke verordeningen	17.4	30.7	31.5
Waterschapsverordeningen	0.1	0.1	0.2

Achterhoekers waren dus blijkbaar gemiddeld iets meer dronken dan de Groninger en de gemiddelde Nederlander en werden ook vaker betrapt bij het stropen. Daar staat tegenover dat ze zich meer gelegen lieten liggen aan plaatselijke verordeningen. Een teken van grotere gezagstrouweheid, of waren er in dat deel van Nederland in die tijd minder plaatselijke verordeningen afgekondigd dan elders? Voor beide verklaringen valt iets te zeggen. Maar het kan net zo goed dat de veldwachters en andere ordehandhavers in het oosten meer letten op openbare dronkenschap en stroperij en minder op overtredingen tegen die plaatselijke verordeningen dan hun collega's in Groningen.

## Besluit

Als we een vergelijking maken van de geregistreerde criminaliteit op het Groningse en het Achterhoekse platteland gedurende de negentiende eeuw, blijkt dat die criminaliteit in Groningen veel harder toenam dan in de Achterhoek. Toch kunnen we er van uitgaan dat in beide gebieden ongeveer dezelfde staatsvormingsprocessen een rol speelden. De doordringing van de Nederlandse staat met zijn centralistische wetten op het gebied van dienstplicht, uniforme maten en gewichten en belastingen vanaf de Franse tijd en de 'kolonisatie' door de rijkspolitie vanaf het midden van de negentiende eeuw maakten dat het Nederlandse platteland rond 1900 eenvormiger was dan een eeuw eerder.

De verschillen in criminaliteit moeten dan ook aan andere factoren worden geweten. In dit artikel heb ik geprobeerd na te gaan wat de invloed van sociale en mentale verandingsprocessen is geweest. Tegenover een zich steeds versterkende sociale polarisatie in



het Groningse kleigebied stond een meer egalitaire sociale structuur op het Gelderse platteland. Die verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hadden hun evenknie in mentale processen. Een min of meer traditionele volkscultuur, gebaseerd op een sterke mate van informele sociale controle, viel in Groningen uiteen en werd deels onderdeel van een arbeiderscultuur. In de Achterhoek bleef deze volkscultuur als maatschappelijk fenomeen veel langer in stand, in sommige opzichten zelfs tot in onze tijd. Dat betekent niet dat deze maatschappij zonder sociale spanningen was. Integendeel, ook in de Achterhoek was er sprake van arm en rijk, van grote boeren en kleine keuters. Maar wel bleef de 'nao-berschap' als uiting van een egalitaire ideologie hier langer en vollediger in stand dan in de meer verzakelijkte dorpen in het noorden. Tegelijk was de informele sociale controle hier sterker. Roddel, spot en (collectief) geweld kwamen in het noorden ook voor, zeker in het kader van de arbeidsconflicten, maar hun sociale verspreiding werd geleidelijk aan minder en daarmee de geldingskracht uitgehold.

Gezien deze verschillen zou volgens de gangbare theorieën in het noorden van het land meer diefstal en minder geweld verwacht kunnen worden dan in het oosten. Immers, het noorden vertegenwoordigde in zekere zin een 'modernere' sociale structuur. Maar dit blijkt maar zeer ten dele het geval. Halverwege de negentiende eeuw werd in Groningen naar verhouding meer gevochten dan in de Achterhoek, terwijl daar juist de diefstal hoogtij vierde. Door meer gedetailleerd te kijken naar de omstandigheden van de vechtpartijen en diefstallen in beide gebieden, is het mogelijk een verklaring voor dit verschil te geven. De aangiftebereidheid van geweldsmisdrijven zal in het oosten veel lager geweest zijn, aangezien de tolerantie ten opzichte van geweld bij de maatschappelijke bovenlaag hier groter was. In het noorden was sprake van een sterke criminalisering van gedragingen van de lagere sociale klassen die niet in het beschavingspatroon van de lokale elites pasten. In het oosten stonden deze elites minder ver af van de bevolking en hadden ze onvoldoende moreel gezag om een dergelijk beschavingspatroon 'op te dringen'. Dat gebeurde pas tegen het eind van de negentiende eeuw, toen in het voetspoor van de verzuiling ook de maatschappelijke middengroepen en lagere sociale groepen zich begonnen af te zetten tegen de typische verschijnselen van de oude tijden, zoals massaal drankgebruik en vechtpartijen. Daarmee begonnen de criminaliteitspatronen in het noorden en oosten steeds meer op elkaar te lijken. Ook in crimineel opzicht is de eenwording van Nederland een negentiende-eeuwse erfenis. Het 'rustige platteland' was het resultaat.

## HET NEDERLANDSE GEZIN IN DE WET EN DE SAMENLEVING

In de Vroegmoderne Tijd werd het gezin in Holland, het gewest waar het meeste materiaal van afkomstig is, goed beschermd tegen activiteiten die het bestaan ervan in gevaar konden brengen.<sup>1</sup> Dat werd duidelijk toen, direct na de machtsovername van de gereformeerden, in 1580 een Politieke Ordonnantie werd uitgevaardigd. Hierin regelde men de voorwaarden waaronder een huwelijk tot stand diende te komen om het rechtsgeldig te maken. Het belangrijkste ervan was de afkondiging en de sluiting in het openbaar. Bij de Politieke Ordonnantie werden ook overspel en ongehuwd samenwonen strafbaar gesteld.<sup>2</sup> Zo zouden mannen en vrouwen, als zij beiden gehuwd waren en een overspelige relatie hadden, elk voor 50 jaar worden verbannen. Ook buiten Holland kwam men tot overeenkomstige maatregelen waarbij het huwelijk werd beschermd.<sup>3</sup> Maar in de praktijk legde de rechtbank soms een veel lagere straf op dan was bepaald, zoals blijkt uit de rechtspraak in het zeventiende-eeuwse Delft en Rotterdam.<sup>4</sup> Desondanks gingen de Staten van Holland er in 1677 toe over, de strafmaat te verhogen. Ook kwamen in Holland verschillende stedelijke ordonnanties tot stand die het huwelijk moesten beschermen.<sup>5</sup> Er leek in de zeventiende eeuw echter een soort desinteresse te bestaan bij gewone mensen voor overtredingen op zedelijk gebied.<sup>6</sup> Zij lieten na dergelijke zaken aan te brengen bij de autoriteiten die zelf onvoldoende mogelijkheden hadden om strafbare feiten op te sporen. Dat blijkt ook uit het aantal processen wegens prostitutie, bijvoorbeeld in Amsterdam.<sup>7</sup>

De schilder Rembrandt geeft een ander voorbeeld van een gematigde houding ten opzichte van ongehuwd samenwonen.<sup>8</sup> Hendrikje Stoffels, de vrouw met wie hij in Amsterdam jarenlang samenwoonde, werd niet door de wereldlijke autoriteiten vervolgd. Wel moest zij verschijnen voor de kerkenraad van de gereformeerde kerk, waarvan zij belijdend lidmate was. Waarschijnlijk legde men Hendrikje toen pas, en niet veel eerder, een tuchtmaatregel op omdat zij hoogzwanger was, waarmee het bewijs van haar zonde voor ieder-

1 Zie voor een recent overzicht van het gezin in Holland: D. Damsma, *Familieband. Geschiedenis van het gezin in Nederland* (Utrecht-Antwerpen 1999).

2 J.F. van Slobbe, 'Zedenmisdriven voorheen en thans', in: *Tijdschrift voor strafrecht* 50 (1940), p. 270-306; aldaar p. 273-278.

3 D.J. Noordam, *Risikante relaties. Vijf eeuwen homoseksualiteit in Nederland, 1233-1733* (Hilversum 1995), p. 71.

4 D.J. Noordam, 'Strafrechtspleging en criminaliteit in Delft in de vroeg-moderne tijd', in: *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 15 (1989), p. 209-244; aldaar p. 233. M. van der Heijden, *Huwelijk in Holland. Stedelijke rechtspraak en kerkelijke tucht 1550-1700* (Amsterdam 1998), p. 110-115.

5 Van der Heijden, *Huwelijk in Holland*, p. 50-53.

6 D.J. Noordam, 'Getuigen, redden en bestrijden. De ontwikkeling van een ideologie op het terrein van de zedelijkheid, 1811-1911', in: *Theoretische geschiedenis* 23 (1996), p. 494-518; aldaar p. 494.

7 L. van de Pol, *Het Amsterdams hoerdom. Prostitutie in de zeventiende en achttiende eeuw* (Amsterdam 1996), p. 196-198, 379-382.

een goed te zien viel. Rembrandt, die geen belijdend lidmaat was, maar wel al eerder een seksuele relatie had gehad, ging voor de rechtbank vrijuit. Bigamie was een delict dat frequenter dan samenwonen werd gestraft, maar vaak ging het in Leiden en elders om vrouwen die dachten dat hun naar Oost-Indië vertrokken mannen waren overleden, omdat zij al jaren lang niets van hen hadden gehoord.<sup>9</sup>

De grootste zorg van de wereldlijke en kerkelijke overheden met betrekking tot het huwelijk vloeyde in de zeventiende eeuw voort uit de mening van mensen dat een seksuele relatie hun verbintenis tot een huwelijk maakte.<sup>10</sup> Ook de geheime huwelijken, die dus niet in het openbaar waren afgekondigd, waren een doorn in het oog van de autoriteiten. Daarnaast meenden gewone mensen dat een trouwbelofte in wezen al een echtverbintenis was. Tenslotte dachten sommigen dat een huwelijk, gesloten zonder toestemming van de ouders, geldig was. De strijd tegen dergelijke opvattingen werd voor de wereldlijke rechtbanken en voor de synodes en andere colleges van de gereformeerde kerk uitgevochten. Dit leidde er tenslotte toe dat ca. 1700 een geldig huwelijk in het openbaar moest worden afgekondigd en gesloten diende te worden met ouderlijke goedkeuring, waarbij een trouwbelofte als bindend werd beschouwd. Het aantal veroordelingen wegens zedenmisdrijven nam in de achttiende eeuw dan ook sterk toe.<sup>11</sup>

Het huwelijk werd eveneens beschermd doordat het ontbinden ervan moeilijk werd gemaakt. Overspel was volgens de Politieke Ordonnantie de enige echtscheidingsgrond.<sup>12</sup> Pas in de loop van de zeventiende eeuw kwam kwaadwillige verlating daar bij. Pogingen om nog andere gronden in te voeren, waarbij het functioneren van het huwelijk in het geding was, faalden vrijwel altijd. Zo vormden sodomie, kinderloosheid en een levenslange gevangenisstraf geen oorzaken om een huwelijk te ontbinden.<sup>13</sup> Weliswaar werd het scheiden van tafel en bed betrekkelijk gemakkelijk maar hierbij kwam geen einde aan het huwelijk maar slechts aan het wonen onder hetzelfde dak.<sup>14</sup>

Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat het huwelijk en het gezin door wet en tucht tijdens de Vroegmoderne Tijd een grote bescherming kregen, zowel in theorie als in de praktijk. Dat gold niet alleen bij de wereldlijke overheid maar ook bij de gereformeerden die hun belijdende lidmaten onder tucht konden stellen.

8 G. Schwartz, *Rembrandt. Zijn leven, zijn schilderijen* (Maarssen 1984), p. 292-293.

9 D.J. Noordam, 'Criminaliteit van vrouwen in Leiden in de 17de en 18de eeuw', in: *Leids Jaarboekje* 77 (1985), p. 36-46; aldaar p. 40. Van der Heijden, *Huwelijk in Holland*, p. 160-163.

10 D. Haks, *Huwelijk en gezin in Holland in de 17de en 18de eeuw. Processtukken en moralisten over aspecten van het laat 17de- en 18de-eeuwse gezinsleven* (Assen 1982), p. 119-125 voor deze en de volgende problemen.

11 D.J. Noordam, 'Zedenmisdrijven in de Republiek in de 18de eeuw', in: *Spiegel historial* 20 (1985), p. 366-372.

12 Haks, *Huwelijk en gezin*, p. 180.

13 Haks, *Huwelijk en gezin*, p. 180-184.

14 Haks, *Huwelijk en gezin*, p. 184-201.

## De Verlichting

Aan het einde van de achttiende eeuw gingen kwesties van zedelijkheid een groot probleem in de samenleving vormen. Zo publiceerde de auteur Wigeri in 1790 een verhandeling 'Over de brave man in het burgerlijk leven', waarin hij zijn grote bezorgdheid over de ontwikkelingen op dit gebied uitte.<sup>15</sup> Onkuisheid was voor hem het meest verderfelijke verschijnsel van gebrek aan zedelijkheid. Hij wees er op dat seksueel contact met ongehuwde vrouwen infanticide tot gevolg had en dat onwettige kinderen het resultaat waren van prostitutie. Bovendien was overspel dat zich snel verspreidde een uiterst immoreel verschijnsel. Wigeri's verhandeling was een van de vele waarin de onkuisheid aan de kaak werd gesteld.

Deze problemen werden niet alleen in min of meer wetenschappelijke publicaties behandeld, maar waren ook te zien en te lezen in literatuur en kunst. Toen de bejaarde schrijfster Betje Wolff in 1802 haar memoires publiceerde, vermeldde ze onthutst te zijn over het huwelijksalbum dat haar ouders op hun trouwdag ontvingen.<sup>16</sup> Haar deugdzaame moeder was afgebeeld in zeer luchtige kleding en werd door een halfnaakte godin voortgeleid. Dit beeld vond Wolff zeer onzedelijk. Toen zij dit schreef had men in de tekenacademies de genitalia van de gipsen beelden bedekt.<sup>17</sup> Zelfs schilderijen schilderde men over om deze lichaamsdelen te bedekken wat ook met parende honden gebeurde. Boeken met een enigszins erotisch karakter werden aangevallen en niet meer herdrukt.<sup>18</sup>

Wigeri en Wolff behoorden, zoals veel van de critici, tot wat zij noemden 'de gelukkige middelstaat'.<sup>19</sup> Zij waren vaak lid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Dit genootschap dat in 1784 werd gesticht was de drijvende kracht in het verspreiden van de Verlichtingsideeën in Nederland.<sup>20</sup> Als gevaren die de samenleving bedreigden wees men daar ook op overspel en ontheiliging van de zondag. Het doel van de Maatschappij was het verheffen van de volksklassen voor wie publicaties van de leden een belangrijk instrument vormden waarin voorlichting en opvoeding centraal stonden. De belangrijkste waren de prijsverhandelingen waarvan er in de eerste helft van het bestaan van het Nut niet minder dan 107 werden uitgegeven.<sup>21</sup> Uit de prijsvragen kan worden geconstateerd dat de meeste van de schrijvers uit de religieuze hoek kwamen: niet minder dan 31 van de 59 man-

15 D.J. Noordam, 'Zedeloos Nederland? Seksuele losbandigheid rond 1800: visies, remedies, realiteit', in: G. Hekma en H. Roodenburg (red.), *Soete minne en helsche boosheit. Seksuele voorstellingen in Nederland, 1300-1850* (Nijmegen 1988), p.197-209; aldaar p. 198.

16 M. Rinkleff, "De man geniet het geluk dat hij smaakt, de vrouw dat hetwelk zij verschaft". Over de seksuele moraal en de seksen', in: *De negentiende eeuw* 10 (1986), p. 232-253; aldaar p. 232-233.

17 D.J. Noordam, 'Lust, last en plezier: Vier eeuwen seksualiteit in Nederland', in: R.E. Kistemaker (red.), *Een kind onder het hart. Verloskunde, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu* (Amsterdam 1987), p. 127-170, 199-202, 204-208; aldaar p. 153.

18 H. Roodenburg, "'Venus minsieke gasthuis' over seksuele attitudes in de achttiende-eeuwse Republiek", in: *Documentatieblad werkgroep achttiende eeuw* 1/1 (1985), p. 119-141; aldaar p. 119.

19 Noordam, *Zedeloos Nederland?*, p. 199.

20 B. Kruithof, 'De deugdzaame natie. Het burgerlijk beschavingsoffensief van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen', in: B. Kruithof, *Zonde en deugd in domineesland. Nederlandse protestanten en problemen van opvoeding, zeventiende tot twintigste eeuw* (Groningen 1990), p. 60-95.

21 Kruithof, *Deugdzaame natie*, p. 68.

22 Kruithof, *Deugdzaame natie*, p. 68-69.

nen van wie beroepsgegevens bekend zijn, waren dominees.<sup>22</sup> Het benadrukt tevens dat de Verlichting in Nederland christelijk van karakter was.

Predikanten klaagden op de jaarlijks gehouden kerkvergaderingen van de gereformeerde kerken over de ‘roepende zonden’.<sup>23</sup> Deze vergrijpen waren meestal punten van ondergeschikt belang op deze classes. Dit veranderde echter nadat in 1795 patriotten, aanhangers dus van de Verlichtingsidealen, de macht in de Republiek hadden overgenomen. Klachten over onkuisheid en overspel vormden nu de belangrijkste punten op de kerkvergaderingen. Maatregelen die de predikanten daartegen wilden nemen, doen echter niet erg realistisch aan. De aanbevelingen lagen in de sfeer van het benadrukken van de huiseelijke godsdienst, het geven van een goede catechisatie, het godzalig opvoeden van de jeugd en het optreden tegen de ‘verdartelingen en ergernissen’ die de jongeren konden verleiden. Een belangrijk punt was ook de herintroductie van een jaarlijks te houden boet- en bededag. Dezelfde aanpak van opvoeden en voorlichten kwam naar voren in de talrijke verhandelingen over het huwelijk.<sup>24</sup> Ook zij pleitten voor matiging en keurden buitensporigheden en overdaad af.

Het is de vraag of al deze goedwillende mannen en vrouwen gelijk hadden in hun opvatting dat Nederland een poel van verderf was geworden. Het had er in ieder geval alle schijn van want het aantal kinderen, geboren buiten het huwelijk, steeg in de tweede helft van de achttiende eeuw.<sup>25</sup> Dit was niet alleen het geval in steden, ook het platteland telde steeds meer ongehuwde moeders. Bovendien steeg na 1770 het aantal zwangere bruiden in de dorpen van Holland.<sup>26</sup> Ook is het waarschijnlijk dat in de tweede helft van de achttiende eeuw echtscheidingen toenamen.<sup>27</sup> Daartegenover stond het ideale huwelijk van de Verlichting. Een van de schrijvers, zeker niet toevallig een predikant, IJ. van Hamelsveld schreef in 1791 een boek over het huwelijk, dat volgens hem diende te zijn ‘ene volmaakte verëeniging van twee, elkanderen oprecht beminnde, deugdzame persoonen van de ééne en andere kunne, die elkanders welzijn, elkanders vermaak, en vergenoegen bedoeelen, die geheel in elkanderen tot één smelten, terwijl zij zich in hun aanminnig kroost zien herleeven, het geen zij tot nuttige leden van de menschelijke en burgerlijke maatschappij, en tot eere van den Schepper, door een gepaste opvoeding vormen – zulk een huwelijk is, in de daad, een hemel op aarde, eene bron van aardse zaligheden, met welken de echtelijke liefde door den liefderijke Vader der menschen gezegend wordt’. Van Hamelsveld maakte met deze woorden ook het tweevoudige karakter van de Nederlandse Verlichting goed duidelijk: religieus en burgerlijk.<sup>28</sup>

23 Noordam, *Zedeloos Nederland?*, p. 201-203.

24 M. van Tilburg, ‘De seksualiteitsbeleving van de burgerij’, in: *De negentiende eeuw* 10 (1986), p. 195-208; aldaar p. 196-197.

25 Noordam, *Zedeloos Nederland?*, p. 206-207.

26 Noordam, *Lust*, p. 162. J. Kok, *Langs verboden wegen. De achtergronden van buitenechtelijke geboorten in Noord-Holland, 1812-1914* (Hilversum 1991), p. 46-48. Uit Hollandse steden zijn voor deze periode geen gegevens bekend.

27 Noordam, *Zedeloos Nederland?*, p. 205-206. P.R.D. Stokvis, *De wording van modern Den Haag. De stad en haar bevolking van de Franse Tijd tot de Eerste Wereldoorlog* (Zwolle 1987), p. 183-184.

28 D.J. Noordam, ‘Volmaakt geluk? Vier eeuwen huwelijk en gezin in Nederland’, in: R.E. Kistemaker (red.), *Een kind onder het hart. Verloskunde, gezin, seksualiteit en moraal vroeger en nu* (Amsterdam 1987), p. 85-126, 197-199, 204-208; aldaar p. 107-108.

## De Verlichting en het strafrecht

In 1809 kreeg Nederland zijn eerste wetboek van strafrecht. Het was slechts korte tijd in werking, want toen het Koninkrijk deel ging uitmaken van het Franse Keizerrijk, was hier vanaf 1811 de Code Pénal van kracht. Beide wetboeken waren gebaseerd op de Verlichting en kwamen op voor individuele vrijheid en beperking van de openbare sfeer.<sup>29</sup> Tot 1809 was bijna elke activiteit die het huwelijk kon ondermijnen in principe strafbaar. Samenwonen, prostitutie, koppelarij, sodomie en incest kwamen, zoals bleek, niet vaak voor de rechter. Seksuele handelingen werden nu echter beschouwd als een contract tussen twee partijen. Zolang deze niet met een minderjarige of in het openbaar werden uitgevoerd, waren ze niet strafbaar. Zo verdwenen samenwonen en prostitutie uit het strafrecht maar ook homoseksualiteit die in 1809 met een maximale vrijheidsstraf van 20 jaar kon worden gestraft maar in 1811 geen delict meer was.<sup>30</sup> Dat was ook het geval met een andere vorm waarvan het resultaat een ondermijning van het gezin kon zijn, de vaderschapsactie. Alleen als een man erkende de vader van een onecht kind te zijn, was het bewijs daarvan geleverd en kon hij nu aansprakelijk worden gesteld voor de gevolgen. Een erkenning met bovendien nog verplichtingen daaraan verbonden, maakte het natuurlijk onwaarschijnlijk dat hij zo'n verklaring zou afgeven. Bovendien was incest volgens de Code Pénal niet meer strafbaar.<sup>31</sup> Andere misdrijven bleven maar de maximum straf er op verminderde.<sup>32</sup> Ook hier was de Code Pénal weer milder dan zijn voorganger uit 1809. Zo kregen een gehuwde man en een gehuwde vrouw die overspel pleegden beiden maximaal acht jaar gevangenisstraf. In 1811 werd een soort dubbele moraal ingevoerd, omdat de gehuwde overspelige vrouw een maximale straf van twee jaar opgelegd kon krijgen, terwijl de man alleen gevonden werd als hij zijn 'bijzit' in de echtelijke woning onderbracht. Ook bij koppelarij was de Code Pénal milder dan het wetboek uit 1809.<sup>33</sup> Abortus die voor 1809 in verschillende rechtsgebieden strafbaar was, werd volgens het wetboek van 1809 met maximaal 6 en volgens de Code Pénal met maximaal 15 jaar bestraft.<sup>34</sup> Een nieuw misdrijf dat vanaf 1811 strafbaar werd, was openbare schennis der eerbaarheid.<sup>35</sup> Hieronder vielen niet alleen seksuele activiteiten die in het openbaar werden gepleegd, maar ook exhibitionisme en pornografie.

29 D.J. Noordam, 'Een gezond lichaam of een reine geest. Kruistochten tegen onzedelijkheid in Leiden, I. 1811-1889', in: *Leids Jaarboekje* 84 (1992), p. 150-181; aldaar p. 153-154.

30 J.F. van Slobbe, 'Zedenmisdrijven voorheen en thans', in: *Tijdschrift voor strafrecht* 51 (1941), p. 45-72; aldaar p. 66-67.

31 Van Slobbe, *Zedenmisdrijven* 2, p. 58-59, resp. p. 47-48.

32 Van Slobbe, *Zedenmisdrijven* 1, p. 278-279.

33 Van Slobbe, *Zedenmisdrijven* 2, p. 50-51.

34 Van Slobbe, *Zedenmisdrijven* 2, p. 58-59. Zie voor de abortusgeschiedenis: J. de Bruijn, *Geschiedenis van de abortus in Nederland* (Amsterdam 1979).

35 Van Slobbe, *Zedenmisdrijven* 2, p. 70.

## De periode 1813-1851

Na het herwinnen van de onafhankelijkheid in 1813 bleef de Code Pénal van kracht (tot 1886). De ontwikkelingen in de samenleving die in de tweede helft van de achttiende eeuw plaatsvonden, bleven ook in de negentiende eeuw te constateren. Het aantal ongehuwde moeders steeg en bereikte in Amsterdam en Den Haag ca. 1820 de hoogste percentages van Nederland: 19% van de geboortes vond toen buiten het huwelijk plaats.<sup>36</sup> Na dat jaar daalden de aantallen maar pas ca. 1850 waren zij op een laag niveau gekomen.<sup>37</sup> Overspel werd weinig vervolgd: zo stond voor de Amsterdamse rechtbank in de periode 1811-1838 nooit een overspelige terecht.<sup>38</sup>

Voor een deel waren de lage percentages van vervolgd het resultaat van de vaak tegen-gestelde visies van centrale en lokale overheden. Het duidelijkste voorbeeld was het probleem van prostitutie. In 1817 telde men in Amsterdam 200 prostituees.<sup>39</sup> Zij vormden hier en elders een bedreiging voor de volksgezondheid omdat via hen geslachtsziekten snel konden worden verspreid. Prostitutie werd door velen als een zonde maar tegelijkertijd als een 'noodzakelijk kwaad' beschouwd. Andere vormen van seksualiteit, zoals masturberen en homoseksualiteit beschouwde men als ergere vormen van onzedelijkheid.<sup>40</sup> Daarom werd prostitutie niet verboden maar, voor zo ver mogelijk, onder controle gebracht. De centrale overheid deed verschillende pogingen de gemeenten te dwingen toezicht te houden op prostituees.<sup>41</sup> Maar in 1851 hadden niet meer dan zeventien gemeenten prostituees geregistreerd en een medisch toezicht op deze vrouwen ingevoerd.<sup>42</sup> Grote steden als Amsterdam, Leiden en Utrecht kenden geen vorm van reglementering.

De wereldlijke autoriteiten waren minder streng in het aanpakken van gezinsondermijnende activiteiten dan de kerkelijke overheden. Soms vroegen de bestuurders van de hervormde kerk de gemeenteraden om op te treden in zaken van onzedelijkheid. Maar in 1815 werd in Alkmaar aan hun klachten over samenwonen nauwelijks aandacht besteed.<sup>43</sup> Overigens leek samenwonen weinig voor te komen en zeker niet te zijn gestegen.<sup>44</sup> De onverschilligheid van de wereldlijke autoriteiten bleek ook in Rotterdam in 1818 en 1834 toen de hervormde kerkenraad zich tot het stadsbestuur richtte met klachten over prostitutie.<sup>45</sup>

36 P.R.D. Stokvis, 'Onwettige geboorten in Nederland, Den Haag in het bijzonder: een kwestie van conjunctuur of mentaliteit', in: *De negentiende eeuw* 10 (1986), p. 164-194; aldaar p. 165.

37 *Buitenechtelijke geboorten 1840-1973* (Den Haag 1975), p. 20.

38 Van Slobbe, *Zedenmisdriven* 1, p. 280.

39 Noordam, *Lust*, p. 152.

40 Noordam, *Gezond Lichaam* I, p. 155. D.J. Noordam, 'Een gezond lichaam of een reine geest. Kruistochten tegen onzedelijkheid in Leiden, II. 1889-1912', in: *Leids Jaarboekje* 86 (1994) 149-181; aldaar p. 149.

41 B.J. Kam, *Meretrix en medicus. Een onderzoek naar de invloed van de geneeskundige visitatie op de handel en wandel van Zwolse publieke vrouwen tussen 1876 en 1900* (Zwolle 1983), p. 20. Noordam, *Gezond lichaam* I, p. 155-156.

42 M. Bossenbroek en J.H. Kompagnie, *Het mysterie van de verdwenen bordelen. Prostitutie in Nederland in de negentiende eeuw* (Amsterdam 1998), p. 34-45, 339-340.

43 Kok, *Verboden wegen*, p. 73-74.

44 Stokvis, *Onwettige geboorten*, p. 173. D.J. Noordam, *Leven in Maasland. Een hoogontwikkelde plattelandssamenleving in de achttiende en het begin van de negentiende eeuw* (Hilversum 1986), p. 171-172. Kok, *Verboden wegen*, p. 51-55.

45 F. Hazewinkel, *Prostitutiebeleid in Rotterdam 1828-1982* (Rotterdam 1982), p. 10-12.

Maar het optreden tegen de belijdende lidmaten vereiste meer tact en overleg. In Noord-Holland wilde men hen niet van zich vervreemden.<sup>46</sup> Beter een zondaar binnen de kerk dan er buiten, lijkt de politiek van de hervormde kerken te zijn geweest. Daarom werden onechte kinderen in de kerk gedoopt, maar niet op het gebruikelijke tijdstip of in de daarvoor bestemde kerk.<sup>47</sup> De kerkelijke autoriteiten waren ook benauwd dat zondaren hun kinderen niet meer in de hervormde kerk zouden laten dopen, waartoe zij sinds de invoering van de burgerlijke stand in 1811 geen verplichting meer hadden. In sommige plaatsen zag men ervan af zedeloze lidmaten aan te pakken. Zo kregen zij in Amsterdam vanaf 1825 geen tuchtmaatregel meer opgelegd en schafte men in Alkmaar de schuldbelijdenis van ongehuwde moeders na 1812 af.<sup>48</sup> Individuele confessies van deze vrouwen verdwenen in Den Haag in 1815 en het groepsgewijs oproepen van ongehuwde moeders in 1823.<sup>49</sup> De vaders van onechte kinderen hadden niets te vrezen: hun namen werden niet langer in het doopregister opgenomen, waarschijnlijk omdat hierdoor vaderschapsacties geheel onmogelijk werden gemaakt.

Van rooms-katholieken is nog weinig bekend over de sociale controle in deze periode. Maar het resultaat schijnt effectiever te zijn geweest dan in de gereformeerde kerk. Want de percentages ongehuwde moeders, zwangere bruiden en gescheidenen waren lager onder roomsen.<sup>50</sup> Dit was gedeeltelijk te verklaren uit het feit dat alle rooms-katholieken onder de discipline van hun kerkgenootschap vielen. De wapens die de geestelijken konden gebruiken tegen zondaren hadden grotere consequenties: excommunicaties grepen zwaarder in dan de tuchtregels van de hervormde kerk. Zonden tegen het huwelijk betekenden voor roomsen een zeer serieuze zaak, omdat het huwelijk bij hen een sacrament was. Daarnaast waren de biecht, de scheiding van de seksen en het leven in kleine plattelandsgemeentes misschien ook wapens in de strijd tegen gezinsondermijnende activiteiten.

Maar onder elke religieuze groep steeg in de tweede helft van de achttiende eeuw en het begin van de negentiende eeuw de 'onzedelijkheid'. Er bestond een positieve samenhang tussen de toeneming van het aantal onechte kinderen en die bij de zwangere bruiden.<sup>51</sup> Dat was ook het geval op het Hollandse platteland.<sup>52</sup> Tegelijkertijd steeg de huwelijksvruchtbaarheid in deze periode.<sup>53</sup> Het lijkt er dus op dat mensen in het begin van de negentiende eeuw in Nederland buiten en binnen het huwelijk seksueel actiever waren dan eeuw eerder.

Uit deze gegevens blijkt dat gewone mensen in de eerste helft van de negentiende eeuw een ander waardensysteem hadden op zedelijk gebied dan de vertegenwoordigers van de

46 Kok, *Verboden wegen*, p. 74.

47 Kok, *Verboden wegen*, p. 74-75.

48 Kok, *Verboden wegen*, p. 76, 74.

49 Stokvis, *Onwettige geboorten*, p. 187.

50 Th.L.M. Engelen en M.M. Meyer, 'Gedwongen huwelijken op het Nederlandse platteland, 1812-1862', in: A.A.G. *Bijdragen* 22 (1979) p. 190-220; aldaar p. 209-210. Noordam, *Leven in Maasland*, p. 167, 170. Kok, *Verboden wegen*, p. 77-79.

51 E. Shorter, *The making of the modern family* (New York 1975).

52 Noordam, *Leven in Maasland*, p. 168. Kok, *Verboden wegen*, p. 49-50.

53 E.W. Hofstee, *De demografische ontwikkeling van Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw. Een historisch-demografische en sociologische studie* (1978), p. 56-57, 204-205. E.W. Hofstee, *Korte demografische geschiedenis van Nederland van 1800 tot heden* (Haarlem 1981), p. 133.



Verlichting. Het bleek al toen de bezorgdheid van de laatste groep over het immorele gedrag aan de orde kwam. Maar gewone mensen ergerden zich aan mannelijke modellen die naakt poseerden in de tekengenootschappen waar de middengroepen hun kunstzinnige aspiraties uitleefden.<sup>54</sup> Bovendien vonden gewone mensen er plezier in, naakt in de stadsgrachten te zwemmen. Talloze malen vaardigden de stadsbesturen in Amsterdam en Leiden bepalingen daar tegen uit, zonder dat dit het gewenste effect had.<sup>55</sup>

## De periode 1851-1879

In het derde kwart van de negentiende eeuw worden ontwikkelingen die later tot een nieuwe moraal leidden, zichtbaar. Zo nam het percentage buiten het huwelijk geboren kinderen van 5,2 in 1850 af tot 3,2 in 1879.<sup>56</sup> Bovendien kwamen geslachtsziekten minder frequent voor en daalde het aantal prostituees in Leiden en elders.<sup>57</sup> Deze drie ontwikkelingen zijn zeker te verklaren uit een meer ‘zedelijk’ gedrag van gewone mensen.

Maar het naakt zwemmen bleef soms een terugkerend probleem, niet alleen in Utrecht maar ook in Rotterdam.<sup>58</sup> Elders werden zwembaden gebouwd, met een strikte scheiding van de klassen en voorschriften over gepaste zwemkleding.<sup>59</sup> Soms klaagde men, zoals in Utrecht, ook over urinoirs.<sup>60</sup>

Andere activiteiten waren vooral het resultaat van acties van middengroepen. In verschillende steden, waaronder Amersfoort, Leiden en Utrecht, werd prostitutie geconcentreerd in bepaalde wijken die hierdoor het kenmerk gingen dragen van een ‘redlight-district’<sup>61</sup>. In Amersfoort roerde de lokale bevolking zich om prostitutie uit of niet in de buurt te houden, pogingen waarbij die dan succes had. Onzedelijkheid bij klassieke auteurs stelde men aan de kaak. Zo schreef Busken Huet de zeventiende-eeuwse volkschrijver ‘Vader’ Cats met succes af als een soort pornograaf.<sup>62</sup>

Ook op het gebied van het vermaak in het openbaar haalden de middengroepen hun

54 Noordam, *Lust*, p. 153.

55 J.L. de Jager, *In een ander thuis. De pedagogische geschiedenis van het R.C. Jongensweeshuis en Amstelstad in Amsterdam* (Amsterdam 1985), p. 60. Noordam, *Lust*, p. 153. Noordam, *Gezond lichaam I*, p. 156.

56 Buitenechtelijke, p. 20.

57 Noordam, *Gezond lichaam I*, p. 166. P.A.J. Otgaar en J.F.J.G. van Schaik, ‘Illegale prostitutie in Leiden in de tweede helft van de negentiende eeuw’, in: *Jaarboek der sociale en economische geschiedenis van Leiden en omstreken 4* (1992), p. 80-105. F.A. Stemvers, *Meisjes van plezier* (Weesp 1985), p. 68-72.

58 P.D. 't Hart, ‘Het onbespreekbare besproken. Het Utrechtse gemeentebestuur en de prostitutiekwestie, 1850-1900’, in: *Jaarboek Oud-Utrecht* (1993), p. 148-180; aldaar p. 174. H.C. Hazewinkel, ‘Rondom het De Vletter-oproer’, in: *Rotterdams jaarboekje*, 5de reeks, 4 (1946/47), p. 66-100. I. Verburg, ‘Achter de schutting’, in: *Kroniek. Periodieke uitgave van Roterodamum*, nr. 59 (1988), p. 4-5.

59 Noordam, *Lust*, p. 156.

60 't Hart, *Onbespreekbare*, p. 174.

61 Th.M. Wijntjes en D.J. Noordam, ‘Het bemoeilijken van het kwaad: Prostitutie in Amersfoort tussen 1856 en 1911: van regulering tot bordeelverbod’, in: *Jaarboek Oud-Utrecht* (1997), p. 231-260; aldaar p. 237. P.A.J. Otgaar en J.F.J.G. van Schaik, ‘Bordeelhoud(st)ers in Leiden 1853-1875’, in: *Jaarboek der sociale en economische geschiedenis van Leiden en omstreken* (1991), p. 50-83. H. Sterk, ‘Rondom de Galekopsteeg’ 1858-1885. Enige aspecten van prostitutie in Utrecht’, in: *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 9 (1983), p. 79-107; aldaar p. 99-101. 't Hart, *Onbespreekbare*, p. 154-155.

62 Noordam, *Lust*, p. 153.

winst op. Amsterdam schafte de kermis af in de jaren '70.<sup>63</sup> Daarvoor in de plaats kwam een alternatief, geleid door de Vereniging tot Veredeling van het Volksvermaak. Het is de vraag of gewone mensen ingenomen waren met de gegeven concerten, wedstrijden voor kinderen en de viering van nationale feestdagen. Maar de middengroepen behaalden niet overal een overwinning, zoals in het Groningse Hoogkerk en in Utrecht bleek.<sup>64</sup> Ook in Goes waar orthodox protestanten de kermis wilden afschaffen, lukte dat niet.<sup>65</sup> Dit was overigens een van de eerste keren dat conservatieve leden van de hervormde kerk in het openbaar getuigden van hun bezorgdheid over onzedelijkheid. Deze protestanten hadden in de gemeenten waarin zij de macht hadden het tuchtrecht hersteld.<sup>66</sup> Hun ideologie lag in het Réveil, een internationale beweging die opkwam voor een praktisch Christendom. Zo trachtten zij 'gevallen vrouwen' (prostituees) weer op de rechte weg te brengen.<sup>67</sup> Een zelfde bezorgdheid kon men soms ook bij rooms-katholieken vinden.<sup>68</sup> In Noord-Brabant stelden priesters zich aan het hoofd van morele kruistochten om de waarden van gewone mensen te verheffen.<sup>69</sup> Op lokaal gebied trachtten kerkelijke functionarissen de vaak algemene voorschriften van het episcopaat te vertalen in een meer praktisch gedrag.<sup>70</sup>

Deze nieuwe groepen hadden andere uitgangspunten dan de aanhangers van de Verlichting. De tegenstellingen werden scherper toen de liberalen, op politiek gebied geïnspireerd door deze stroming, vanaf 1848 de politieke macht overnamen. Zij werden gesteund door de nieuwe pressiegroep van geneeskundigen die tot dan toe vage ziekten begonnen te definiëren, zoals pederastie en homoseksualiteit. Deze hygiënisten beschouwden prostitutie als het grootste probleem van de volksgezondheid.<sup>71</sup> Zij stonden achter de Gemeentewet van 1851 die gemeentes dwongen reglementen voor prostituees te maken. De kabinetten boekten meer succes dan in de periode 1813-1851. In 1876 hadden 34 gemeenten, vele met een garnizoen, prostituees geregistreerd of onder medisch toezicht gesteld.<sup>72</sup> Maar van de grote steden introduceerden Rotterdam en Utrecht alleen een medisch toezicht, terwijl Amsterdam geen voorzieningen trof. Soms kon men zelfs een religieuze invloed bespeuren, omdat bij aanpassing van de politievoorziening (waarin een deel van de regelingen over prostitutie waren opgenomen) de bewoordingen sterker en de boetes hoger werden.<sup>73</sup> Zelden hoorde men echter een principieel geluid tegen prostitutie en koppelarij. De Leidse textielabrikant Le Poole was een uitzondering toen hij in de Gemeenteraad de

63 Kok, *Verboden wegen*, p. 81 geeft als datum 1871. J.I.A. Helsloot, *Vermaak tussen beschaving en kerstening. Goes 1867-1896* (Amsterdam 1995), p. 267 noemt 1876.

64 V. Sleebe, 'Openbaar en privé', in: P.Kooij ed., *Dorp naast een stad. Hoogkerk 1770-1914* (Assen 1993), p. 295-335; aldaar p. 301. 't Hart, *Onbespreekbare*, p. 174, 177-178.

65 Helsloot, *Vermaak*, p. 287.

66 Kok, *Verboden wegen*, p. 76.

67 Noordam, *Lust*, p. 157-158.

68 Noordam, *Lust*, p. 158.

69 P. Meurkens, *Bevolking, economie en cultuur van het oude Kempenland* (Bergeijk 1985), p. 152-158.

70 Meurkens, *Kempenland*, p. 163-164.

71 E.S. Houwaart, *De hygiënisten. Artsen, staat en volksgezondheid in Nederland 1840-1890* (Maastricht 1991).

72 Bossenbroek-Kompagnie, *Mysterie*, p. 66, 339-340.

73 Kam, *Meretrix*. Noordam, *Lust*, p. 163.

autoriteiten veroordeelde omdat zij deze praktijken sanctioneerden: 'Het begrip Staat impliceert volgens mij moraliteit en de handhaving daarvan'.<sup>74</sup>

Op ander gebied bleef veel bij hetzelfde. Overspel was nog steeds een delict dat zelden voor de rechtbank kwam: in de periode 1847-1886 werden daarvoor slechts 47 mannen en 133 vrouwen veroordeeld.<sup>75</sup> Een scherpere omschrijving van homoseksualiteit (in de openbare sfeer, gepleegd bijvoorbeeld in treinen) leidden tot meer rechtzaken maar ook tot minder veroordelingen omdat betrekkelijk 'lichte' gevallen moeilijk waren te bewijzen.<sup>76</sup> Processen wegens openbare schennis van de eerbaarheid stegen, zij het in een langzaam tempo.<sup>77</sup>

### De periode 1879-1911

De orthodox protestanten vonden in deze periode bondgenoten buiten hun eigen groep en boekten veel succes met hun acties tegen onzedelijkheid.<sup>78</sup> In dezelfde periode gingen de wereldlijke overheden een grotere rol spelen op het gebied van de moraal en het beperken van onzedelijkheid.

De meest succesvolle pressiegroep was de in 1879 opgerichte Nederlandsche Vereeniging tegen Prostitutie, meestal afgekort tot NVP. De stichter en leider van de vereniging was Hendrik Pierson, directeur van de Zettense inrichtingen waar 'boetvaardige' gevallen vrouwen werden opgebeurd.<sup>79</sup> Hij was geïnspireerd door Josephine Butler die in Engeland actie voerde tegen de Contagious Diseases Acts die de prostitutie onder controle stelden. De NVP stelde zich ook teweer tegen de reglementering van prostituees en het medisch toezicht op hen. Hij huldigde daarbij het uitgangspunt dat het huwelijk heilig was en dat de grenzen tussen ontucht en kuisheid niet mochten worden uitgewist.<sup>80</sup> Belangrijk was verder de visie dat als men maagdelijkheid van de vrouw vóór het huwelijk verwachtte dat ook van de man geëist kon worden. Hiermee richtte Pierson zich dus tegen de dubbele moraal op het gebied van de seksualiteit. Het succes van zijn bond kwam toen de NVP in 1888 het bestuur met een orthodox protestants karakter veel heterogener werd.

Maar de liberalen en hygiënisten hadden nog steeds meer macht dan de volgelingen van het Réveil. Toen in 1886 een nieuw wetboek van strafrecht dat de Code Pénal verving tot stand kwam, bleef het principe van een beperkte openbare sfeer van kracht. Enkele veranderingen werden ingevoerd, zoals een verzwaring van de straffen voor abortus en koppela-

74 Noordam, Lust, p. 165.

75 Van Slobbe, *Zedenmisdriven* 1, p. 280, 282.

76 Dat leid ik af uit de gegevens van G. Hekma, *Homoseksualiteit, een medische reputatie. De uitdoktering van de homoseksueel in negentiende-eeuw Nederland* (Amsterdam 1987), p. 105-109.

77 Van Slobbe, *Zedenmisdriven* 2, p. 72.

78 Noordam, *Getuigen*.

79 P. de Vries, *Kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen. De reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland, 1850-1911* (Hilversum 1997), p. 61-92.

80 Noordam, *Getuigen*, p. 500.

rij.<sup>81</sup> Prostitutie bleef nog steeds legaal, hoewel de bordeelhouder nu aan zijn nieuwe werkneemster moest vertellen dat zij in een publiek huis ging werken!

Langzamerhand werden zelfs in de Tweede Kamer nieuwe geluiden gehoord. Vanaf 1879 stelde bij de behandeling van de begroting van justitie, het orthodox protestantse Kamerlid Elout van Soeterwoude het probleem van de prostitutie aan de orde. Aan de Vrije Universiteit, het pas gestichte bolwerk van de uit de hervormde kerk uitgetreden gereformeerden, verkondigde Fabius dat wet en moraal gekoppeld dienden te worden.<sup>82</sup>

De tactiek van de NVP was eerst gericht op de lokale autoriteiten. Maar het succes voor 1889 was zeldzaam: toen hadden slechts vier gemeenten de medische keuring afgeschaft of een bordeelverbod ingevoerd.<sup>83</sup> Het was ook om die reden dat Pierson zijn kring van bestrijders van prostitutie en doelstellingen verbreedde. Op het in 1889 gehouden Nationaal Congres tegen de Prostitutie waren niet alleen orthodox protestanten aanwezig, maar ook leden van de confessionele vakvereniging Patrimonium en zelfs sociaal democraten. Verteenwoordigsters van de invloedrijke Nederlandsche Vrouwenbond tot Verhoging van het Zedelijk Bewustzijn waren eveneens aanwezig.<sup>84</sup> De NVP was een beweging die zijn doel vooral hoopte te bereiken door informatie te geven en gemeenteraden onder druk te stellen. De vereniging kreeg in 1889 een meer op de praktijk gerichte bondgenoot in de Nederlandsche Middernachtzendingvereniging.<sup>85</sup> De werkende leden waren uit eenvoudige milieu's afkomstig, wat hen waarschijnlijk goed geschikt maakte te posten bij een bordeel om daar mannen te weerhouden dat huis te bezoeken. Er school wel enig gevaar in maar soms kreeg de Middernachtzendingvereniging steun van de lokale politie.

De grootste vijand van de NVP was de Nieuw-Malthusiaansche Bond die opkwam voor geboorteperking. Daarmee tastte de bond het huwelijk in zijn kern aan. De strijd tegen de NMB werd echter niet direct door de NVP gevoerd maar overgelaten aan een verwante vereniging.

De coalitie van de NVP met zijn bondgenoten boekte na 1889 veel overwinningen. In 1900 hadden elf steden een bordeelverbod ingevoerd, waaronder Amsterdam, Nijmegen, Utrecht en Venlo.<sup>86</sup> In 1908 kende bijna geen enkele gemeente nog een reglementering en had de NVP haar reden van bestaan eigenlijk verloren. Maar de werkelijkheid was minder gunstig dan hij leek.<sup>87</sup> Het aantal prostituees in bordelen was zeker gedaald, met name van vrouwen uit de plaats zelf. Daarvoor in de plaats kwamen 'blanke slavinnen' meestal gerecruteerd uit België en Duitsland.<sup>88</sup> Bovendien nam het aantal vrijgevestigde of clandestiene prostituees wel toe. Dat gaf de NVP het argument in handen dat de medische inspectie, die alleen geregistreerde prostituees bestreek, geen effect had. Zelfs in plaatsen met keuring

81 Van Slobbe, *Zedenmisdriven* 2, p. 58-60, resp. p. 52-53.

82 Noordam, *Getuigen*, p. 502.

83 Bossenbroek-Kompagnie, *Myserie*, p. 339-340.

84 De Vries, *Kuisheid*, p. 93-136.

85 Bossenbroek-Kompagnie, *Myserie*, p. 178-181.

86 Bossenbroek-Kompagnie, *Myserie*, p. 339-340.

87 Bossenbroek-Kompagnie, *Myserie*, p. 90-93.

88 Stemvers, *Meisjes*, p. 69-71.

van prostituees bleef het aantal geslachtsziekten hoog, zoals uit een publicatie van het hoofdbestuur lid van de NVP, Mousnier, bleek.<sup>89</sup>

Dit gaf de NVP nieuwe wapens in handen ook al omdat de doorsnee prostituant vaak een getrouwde man was op zoek naar minder gebruikelijke vormen van geslachtsverkeer.<sup>90</sup> Handel in 'blanke slavinnen' was verbonden met prostitutie. Samenwonen of zoals het toen wel werd genoemd 'het vrije huwelijk' werd ook aangevallen. Bescherming van kinderen vormde eveneens een doel van de NVP waarbij men zich ook tegen het verbod op vaderschapsacties richtte die ongehuwde moeders de prostitutie in konden drijven.<sup>91</sup> Langzamerhand kreeg men het idee dat al deze problemen in een Rijkswet moesten worden geregeld. Duidelijk formuleerde de jonge koningin Wilhelmina in een korte troonrede in 1901 wat Abraham Kuyper, de leider van het eerste confessionele kabinet, bestaande uit orthodox protestanten en rooms katholieken, had geformuleerd. Zij las voor: 'het zedelijk karakter van het openbaar volksleven zal op meer afdoende wijze door de wet beschermd moeten worden'.<sup>92</sup> De ideeën van Fabius leken te zijn gerealiseerd. Toen men vroeg wat de woorden van de koningin betekenden, zei Kuyper dat deze een bordeelverbod beoogden en een beperking van propaganda voor het nieuw-malthusianisme.<sup>93</sup> Maar een wet waar dit in werd geregeld kwam tijdens zijn ministerschap niet tot stand. Pas in 1911 werden bepalingen opgenomen waarin verschillende zaken op het terrein van de onzedelijkheid, van homoseksualiteit tot pornografie toe, werden aangepakt. Niet alleen de confessionele partijen stemden voor het wetsontwerp, ook verschillende liberalen deden dat. Het leek er op dat nu de 18de-eeuwse ideeën over het morele gezin realiteit waren geworden. Daar hoorde ook het beschavingsoffensief bij, gevoerd door de middengroepen en gericht op gewone mensen.<sup>94</sup> Langzamerhand ontstond ook bij hen het 'moderne gezin', waarvan romantische liefde tussen de echtgenoten, liefde ten opzichte van hun kinderen en huishoudelijkheid de belangrijkste kenmerken waren. Door al deze acties werd duidelijk dat seksualiteit alleen een plaats had binnen het huwelijk.

Ook de rechten van het kind werden geregeld: in 1905 waren wetten in werking getreden waarbij het mogelijk werd de ouders uit de ouderlijke macht te zetten.<sup>95</sup> In 1911 werden kinderen verder beschermd op zedelijkheidsgebied, onder meer door het optrekken van de leeftijdsgrenzen waarop seksuele handelingen met hen niet strafbaar waren en door het verhogen van de straffen tegen overtreders van deze strafbepalingen.

Deze ontwikkelingen waren mogelijk geworden door de uitbreiding van het kiesrecht.

89 Noordam, *Getuigen*, p. 504.

90 A. Mooij, *Geslachtsziekten en besmettingsangst. Een historisch-sociologische studie, 1850-1990* (Amsterdam 1993), p. 64-65, 56-57.

91 S.L. Sevenhuijsen, *De orde van het vaderschap. Politieke debatten over ongehuwd moederschap, afstamming en huwelijk in Nederland, 1870-1900* (Amsterdam 1987). Noordam, *Getuigen*, p. 505.

92 Noordam, *Lust*, p. 160.

93 P. Koenders, *Tussen Christelijk Réveil en seksuele revolutie. Bestrijding van zedeloosheid, met de nadruk op repressie van homoseksualiteit* (Amsterdam 1996), p. 150.

94 A. de Regt, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940* (Amsterdam 1995).

95 M. Braun, *De prijs van de liefde. De eerste feministische golf, het huwelijksrecht en de vaderlandse geschiedenis* (1992), p. 86. Koenders, *Christelijk Réveil*, p. 71.

In 1886 mocht 6,6% van de bevolking (alleen mannen) stemmen voor de gemeenteraden, in 1897 was dit percentage gegroeid tot 11,7%.<sup>96</sup> Voor de Tweede Kamer had in 1890 26 % van de mannen kiesrecht en in 1910 63%.<sup>97</sup> De nieuwe kiesgerechtigden waren vooral afkomstig uit de protestantse en rooms-katholieke hoek.

Algemene ontwikkelingen wijzen ook op een strengere moraal. Het percentage kinderen dat buiten het huwelijk werd geboren, daalde tot 2,1 in 1911.<sup>98</sup> Processen gevoerd op grond van overspel waren zeldzaam: tussen 1880 en 1911 werden slechts 9 mannen en 16 vrouwen voor dit delict veroordeeld.<sup>99</sup> Een van de weinige uitzonderingen in dit klimaat van een strikter gedrag lijkt de toeneming van het aantal echtscheidingen, vooral na 1880, te zijn geweest.<sup>100</sup> Deze ontwikkeling kan het gevolg zijn geweest van de 'grote leugen' die in 1883 in het echtscheidingsrecht zijn intrede deed.<sup>101</sup> Het werd toen mogelijk om te scheiden als de andere partij het tegen hem of haar aangevoerde overspel niet bestreed. Aan de andere kant valt moeilijk uit te maken of de toeneming van het aantal veroordelingen wegens openbare schennis van de eerbaarheid, dat rond 1900 ca. 75 per jaar bedroeg, 60 meer dan veertig jaar eerder, wijst op groter moreel besef.<sup>102</sup> Het is ook mogelijk dat de politie actiever was geworden in de opsporing van deze delicten.

Voor een deel kan de sociale controle uitgeoefend door de kerkelijke functionarissen de ontwikkelingen beïnvloed hebben. Een bondgenootschap tussen priesters en de dorpsbestuurders was een goed wapen om de bevolking te disciplineren.<sup>103</sup> Een gevolg zal ook zijn geweest dat in het zuiden het geboortecijfer vanaf 1881 ging stijgen.<sup>104</sup> In de hervormde kerk en bij andere particuliere organisaties in Noord-Holland werd de bedeling afhankelijk gemaakt van een goed zedelijk gedrag.<sup>105</sup>

Op lokaal gebied werden niet alleen de bordelen aangepakt, maar ook andere vormen van onzedelijkheid. Toch kwamen hier de grenzen van de strafbaarheid naar buiten. Slechts enkele gemeentes, zoals Rotterdam in 1908 en Leiden in 1910, schaften de kermis af.<sup>106</sup> De prostituant strafbaar stellen werd in Rotterdam in 1910 door de gemeenteraad aanvaard, maar Leiden wees in 1912 dit voorstel af.<sup>107</sup>

96 Noordam, *Getuigen*, p. 506.

97 *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, A 1300, p. 31-32.

98 *Buitenechtelijke*, p. 20.

99 Van Slobbe, *Zedenmisdriven* 1, p. 282.

100 F. van Poppel, *Trouwen in Nederland. Een historisch-demografische studie van de 19e en vroeg-20e eeuw* (Wageningen 1992), p. 277, 279.

101 Van Poppel, *Trouwen*, p. 422-423.

102 Cijfers bij Van Slobbe, *Zedenmisdriven* 2, p. 72.

103 Meurkens, *Kempenland*, p. 173-174.

104 Hofstee, *Demografische geschiedenis*, p. 132.

105 Kok, *Verboden wegen*, p. 81.

106 Noordam, *Getuigen*, p. 140.

107 Noordam, *Gezond lichaam* 2, p. 165.

## Conclusie

Het gezin werd nadat de gereformeerden in de zeventiger jaren van de zestiende eeuw de macht hadden overgenomen goed beschermd tegen delicten en andere activiteiten die het konden ondermijnen. Dat veranderde met de wetboeken van 1809 en 1811 die geïnspireerd waren door de ideeën van de Verlichting en de overheidszorg wilden terug dringen. Toen verdwenen vele delicten die daarvoor strafbaar waren. De kerkenraden, geconfronteerd met een toenemend aantal ongehuwde moeders, konden niet goed tegen deze vrouwen optreden, uit vrees dat ze de kerk de rug zouden toekeren. Van haar kant maakte de centrale overheid zich zorgen over de verspreiding van geslachtsziekten waar hij pas vanaf 1851 enigszins greep kreeg door het medisch toezicht op prostituees en reglementering van deze vrouwen. De contouren van een nieuwe, veel striktere, moraal dan daarvoor ontstonden in de periode 1851-1879. Het percentage kinderen geboren buiten het huwelijk nam af, terwijl het aantal echtscheidingen klein bleef. Een nieuwe moraal ontstond in de periode 1879-1911. Veel invloed ging uit van de belangrijkste pressiegroep uit de negentiende eeuw, de Nederlandsche Vereeniging tegen Prostitutie, opgericht in 1879, onder leiding van Hendrik Pierson. Hij kwam op voor de heiligheid van het huwelijk en richtte zich tegen reglementering en medisch toezicht op prostituees. Langzamerhand ontstond bij Pierson het idee dat hij bondgenoten ook buiten zijn eigen orthodox protestantse kring moest zoeken. Daardoor werd eveneens duidelijk dat de bestrijding van prostitutie slechts een deel van de onzedelijkheid uitmaakte en nauw verbonden was met de zorg voor het kind, abortus, pornografie en homoseksualiteit, alle verschijnselen volgens de NVP die het huwelijk ondermijnden. Op lokaal niveau begonnen de acties tegen bestrijding van prostitutie in de jaren 90 goede vruchten af te werpen. Maar de centrale overheid ging pas in 1911 verschillende vormen van onzedelijkheid strenger bestraffen. Dit verschil in tijd was deels te verklaren uit de uitbreiding van het kiesrecht, die eerder bij de gemeentes plaatsvond dan voor de Tweede Kamer. Het kabinet-Kuyper dat in 1901 aantrad en uit orthodox protestanten en rooms katholieken bestond, slaagde er niet in om bepalingen tegen onzedelijkheid in het wetboek van strafrecht op te nemen. De dragers van deze veranderingen waren vooral de confessionelen bij wie ook het idee van het 'moderne gezin' zichtbaar werd, waar liefde tussen man en vrouw en ten opzichte van kinderen, naast huiselijkheid belangrijke onderdelen waren. Andere, gewone, mensen werden bestookt door een beschavingsoffensief van de kant van de middengroepen. Daarmee leek het ideaal van een moreel gezin in het begin van de twintigste eeuw voor veel mensen bereikt.

# DE ZORG VOOR GEVANGENEN IN DE NEGENTIENDE EEUW: SOCIALE CONTROLE OF ZORGENDE MACHT?<sup>1</sup>

Ondanks de populariteit onder historici van begrippen als beschavingsoffensief en sociale controle – een centraal concept in twee vrij recente studies over onder meer criminaliteit en de zorg voor gevangenen – schieten zij tekort bij het beantwoorden van concrete(re) vragen over veranderingen in het gedrag en de identiteit van mensen. Dit is een van de redenen geweest waarom de sociologe Annemieke van Drenth het begrip *zorgende macht* heeft geïntroduceerd.<sup>2</sup> Ik zal in deze bijdrage beargumenteren dat dit concept het mogelijk maakt een aantal historische ontwikkelingen in de negentiende eeuw beter te begrijpen dan met begrippen als beschavingsoffensief en sociale controle mogelijk is.

Hiertoe zal ik eerst kort ingaan op het theoriegebruik in enkele recente Nederlandse studies op het gebied van sociale controle en de zorg voor gevangenen en het concept *zorgende macht* uiteenzetten. Vervolgens zal ik op basis van historisch materiaal over het in 1823 opgerichte Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen (NGZVG) laten zien tot welke nieuwe inzichten het begrip *zorgende macht* kan leiden. Dit zal ik doen aan de hand van vier min of meer samenhangende kwesties: de ontstaansgeschiedenis van het NGZVG, het denken over sekse in dat genootschap, de *case* van de Zwolse ‘Vereeniging tot Zedelijke Verbetering van Gevangen Vrouwen’, en ten slotte de opmerkelijke daling van het percentage vrouwelijke gevangenen in de negentiende eeuw.

## Theorie

Sociale controle is het centrale theoretische concept in de interessante studie van historicus Vincent Sleebe, *In termen van fatsoen. Sociale controle in het Groningse kleigebied 1770-1914* (Assen 1994). Sociale controle betreft in zijn woorden ‘de verhouding tussen mensen onderling ... en (wordt) beschouwd als het gebruik van bepaalde machtsmiddelen door de één om een ander ergens toe te brengen wat voor de één gunstig is.’ Machtsuitoefening, aldus Sleebe, ‘is inherent aan sociale controle. Een individu of instelling die over anderen

1 Voor het schrijven van dit artikel heb ik veel gehad aan de vragen van de aanwezigen op het congres. Een deel van het materiaal dat hier aan de orde komt, is ook verwerkt in hoofdstuk 5 van A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power. Elizabeth Fry and Josephine Butler in Britain and the Netherlands* (Amsterdam 1999). Wanneer ik hierna schrijf over ‘ons’, verwijst dat naar dit boek.

2 Annemieke van Drenth, *De zorg om het Philipsmeisje. Fabrieksmeisjes in de elektrotechnische industrie in Eindhoven 1900-1960* (Zutphen 1991), in het bijzonder p. 47-49.



sociale controle wil uitoefenen dient immers mogelijkheden te bezitten om die ander ook zover te brengen dat die *gehoorzaamt*.<sup>3</sup> Gehoorzaamheid is in zijn optiek dus het beoogde resultaat van machtsuitoefening. ‘Sociale controle’, zo vervolgt Sleebe zijn uitleg, ‘kan als een vorm van machtsuitoefening worden gezien die een beroep doet op bepaalde normen en waarden, waarbij verwezen wordt naar een algemener belang.’ Hij merkt ten slotte op dat de verwijzing naar het algemene belang niets af doet aan het feit ‘dat sociale controle in veel gevallen prima past in de *eigen belangen* van degenen die sociale controle uitoefenen en dient ter legitimering of versterking van de *eigen machtspositie*.’<sup>4</sup>

De term beschavingsoffensief is een tweede belangrijk concept bij Sleebe. Hij bespreekt enkele nadelen ervan – zoals het feit dat de hele Westerse geschiedenis als één groot beschavingsoffensief kan worden opgevat, waardoor het begrip elke specificiteit verliest – maar meent toch dat er sprake kan zijn geweest van beschavingsoffensieven in de zin van ‘min of meer bewuste pogingen de mentaliteit en het gedrag van bepaalde bevolkingsgroepen te beïnvloeden.’<sup>5</sup>

De tweede recente historische studie die in het kader van mijn onderwerp speciaal van belang is, is Chris Leonards’ *De ontdekking van het onschuldige criminele kind. Bestrafing en opvoeding van criminele kinderen in jeugdgevangenis en opvoedingsgesticht, 1833-1886* (Hilversum 1995). Leonards hanteert dezelfde theoretische concepten als Sleebe, sociale controle en het met het ‘civilisatieproces’ samenhangende beschavingsoffensief, maar hij doet dat in een minder strak en minder ver uitgewerkt kader. Voor Leonards fungeren ze slechts als ‘richtinggevende theoretische concepten’.<sup>6</sup> Ook de invulling van sociale controle verschilt sterk bij de twee auteurs: terwijl Sleebe ingaat op de historiografie van het begrip, een eigen definitie ontwikkelt en daarbij uitgaat van een klassieke machtsopvatting, stelt Leonards sociale controle gelijk met Michel Foucaults werk over de geboorte van de gevangenis en de bredere implicaties daarvan voor de machtsrelaties tussen sociale groepen in de samenleving,<sup>7</sup> maar zonder dat nader uit te leggen of er veel mee te doen. Over zijn andere concept, het beschavingsoffensief, is Leonards eveneens kort. Hij omschrijft het slechts, in navolging van Kruithof en De Regt, als een tijdelijke versnelling van een lange-termijnontwikkeling in de westerse cultuur: het door de socioloog Elias zo genoemde civilisatieproces.<sup>8</sup>

Naast alle verschillen tussen de hier genoemde studies (alsmede de niet nader besproken verwante studies van Herman Franke<sup>9</sup> en Jean-Paul Heinrich<sup>10</sup>) en de tradities waarop ze zich beroepen, kennen ze ook twee fundamentele overeenkomsten. De eerste is hun

3 V.C. Sleebe, *In termen van fatsoen. Sociale controle in het Groningse kleigebied 1770-1914* (Assen 1994), p. 3 en 6 (mijn cursivering, FdH).

4 V.C. Sleebe, *In termen van fatsoen*, p. 6.

5 V.C. Sleebe, *In termen van fatsoen*, p. 26-31; het citaat op p. 28.

6 Chris Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind. Bestrafing en opvoeding van criminele kinderen in jeugdgevangenis en opvoedingsgesticht 1833-1886* (Hilversum 1995), p. 21.

7 Chris Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind*, p. 22-23; Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison* ([Parijs] 1975), in het Nederlands vertaald als *Discipline, toezicht en straf: de geboorte van de gevangenis* (Groningen 1989).

8 Chris Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind*, p. 23-24.

9 Herman Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland* (Utrecht 1990), ook verschenen als *The emancipation of prisoners: A socio-historical analysis of the Dutch prison experience* (Edinburgh 1995).

10 Jean-Paul Heinrich, *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823* (Gouda 1995). Centraal in deze studie staat de vraag

sekseblindheid: ze gaan over de verhouding tussen *sociale klassen* en laten sekse als sociale categorie buiten beschouwing.<sup>11</sup> Dit is goedbeschouwd merkwaardig: er bestonden immers geen sekseneutrale criminelen of gevangenen, noch een sekseneutrale gevangenen-zorg of reclassering. Integendeel: de betrokkenen hadden uitgesproken ideeën over de verschillende aard van mannen en vrouwen en de daarmee samenhangende noodzaak van een seksespecifieke benadering. De notie van ‘zedelijke verbetering van gevangenen’ hing samen met deze ideeën over de aard van mannen en vrouwen en werd al snel verbonden met de noodzaak van seksescheiding in het gevangeniswezen. Ideeën over sekse waren kortom niet minder fundamenteel voor de inrichting van het gevangeniswezen en de behandeling van gevangenen dan die over klasse. Bovendien stonden de twee categorieën niet los van elkaar: sekse en klasse zijn beide fundamentele aspecten van identiteit en sociale verhoudingen.<sup>12</sup> Leonards heeft laten zien dat *leeftijd* eveneens een bepalende categorie was in de ontwikkeling van het gevangeniswezen en de zorg voor gevangenen in de negentiende eeuw. Ook daarbij was er sprake van een wisselwerking met sekse: ‘jeugdige’ gevangenen waren jongens of meisjes, en deze groepen werden vanaf 1836 in verschillende instituten ondergebracht.

Behalve hun sekseblindheid is een tweede overeenkomst tussen de studies van Sleebe en Leonards c.s. dat hun opvatting van macht niet kan verklaren hoe iets als ‘zedelijke verbetering’ werd bewerkstelligd. Vincent Sleebe, zoals gezegd het meest expliciet en consequent in zijn opvatting over macht, vat die op de klassieke wijze op als het bezit van een elite, die haar gebruikte voor de legitimering of versterking van de eigen machtspositie. Gehoorzaamheid was daarbij de sleutel.<sup>13</sup> Deze opvatting van macht heeft tot gevolg dat de werking ervan, in de verhouding tussen in dit geval gevangenen en hun bezoekers – vertegenwoordigers van het Genootschap, reclasserders, hervormers of hoe ze ook werden aangeduid – onduidelijk blijft. Gehoorzaamheid heeft immers een veel beperktere strekking dan de door het Nederlandsch Genootschap nagestreefde ‘morele verbetering’, die een (positieve) innerlijke verandering van de gevangenen behelsde: zij werden geacht *beter* mensen te worden. Chris Leonards’ studie geeft evenmin antwoord op de vraag hoe het NGZVG de jongens-gevangenen tot morele verbetering trachtte te brengen (hij doet niet meer dan het opnoemen van de programma-onderdelen: onderwijs, enzovoort).

Juist vanwege deze beperkingen van de bestaande theorieën – de fixatie op klasse, de

hoe de relatie tussen particuliere reclassering en overheid zich heeft ontwikkeld vanaf het ontstaan van de georganiseerde reclassering (p. 17-18). Dit is echter een nogal theoriearm boek en niet primair een sociaal-historische studie.

<sup>11</sup> Bij Vincent Sleebe bestaan er wel vrouwelijke ‘delinquenten’, hij wijst op verschillen in geregistreerde m/v criminaliteit, en op het feit dat overheid en kerken de autoriteit van de man in het gezin instand hielden, maar daar houdt het op. Zijn boek beschrijft en analyseert een wereld van mannen: boeren, arbeiders, en gereformeerden, waarin af en toe een vrouw uit de lagere klassen voorkomt. Zie voor de inmiddels klassieke theoretische uiteenzetting over sekse als categorie van historisch onderzoek Joan W. Scott, *Gender and the politics of history* (New York 1988) p. 28-50.

<sup>12</sup> Een uiterst invloedrijke studie voor de sociale geschiedenis was Leonore Davidoff en Catherine Hall, *Family fortunes. Men and women in the English middle class 1780-1850* (Londen 1994; 1e druk 1987). In hun woorden: ‘... gender and class always operate together’ (p. 13). Sinds de jaren negentig is daarnaast het belang van etniciteit evenzeer benadrukt. Een mooi voorbeeld van een boek over de verwevenheid van de verschillende factoren is Catherine Hall, *White, male and middle-class: explorations in feminism and history* (Cambridge 1992).

<sup>13</sup> V.C. Sleebe, *In termen van fatsoen*, p. 6.

blindheid voor sekse, de interpretatie van macht als bezit en als repressieve kracht – heeft Van Drenth in 1991 het begrip *zorgende macht* geïntroduceerd, en in de jaren erna verder uitgewerkt.<sup>14</sup> Het begrip *zorgende macht* is geïnspireerd op het werk van Foucault. Dat betekent allereerst dat macht niet wordt opgevat als een ding (macht als het bezit van een sociale groep), maar als een kracht die bestaat en werkt binnen sociale verhoudingen. Macht doet meer dan onderschikken en uitbuiten; ze structureert en geeft betekenis aan de sociale betrekkingen tussen mensen.<sup>15</sup> Macht in deze betekenis is dus ook productief, in die zin dat er nieuwe betekenissen – bijvoorbeeld van sekse en klasse – en sociale verhoudingen gegenereerd worden.

Het begrip *zorgende macht* is in het bijzonder geënt op Foucaults concept van de *pastorale macht*.<sup>16</sup> Pastorale macht is ontstaan in het middeleeuwse christendom. Uitgeoefend door geestelijken, waakte zij over het innerlijk van individuen, met het oog op individuele verlossing in het hiernamaals. Kennis van wat er in mensen omging was essentieel voor de uitoefening van pastorale macht. Sinds ongeveer 1800, aldus Foucault, heeft de kerk als instituut veel van haar vroegere dominantie verloren. Tegelijkertijd echter heeft de pastorale macht zich uitgebreid en nieuwe vormen aangenomen. De nieuwe pastorale macht werkt nog steeds door middel van exploratie van het innerlijk van individuen. Zij is echter niet langer gericht op de verlossing van individuen in het hiernamaals, maar op hun welzijn in deze wereld. De nieuwe pastorale macht wordt uitgeoefend door een hele reeks van ‘wereldlijke herders’, variërend van maatschappelijk werkers en psychologen tot opvoedkundigen en politiemensen. De nieuwe pastorale macht staat aan de basis van de moderne Westerse staat.<sup>17</sup>

In Foucaults uitleg van de werking van (oude en nieuwe) pastorale macht komt het begrip sekse niet voor. Bovendien is de term pastorale macht man-gericht, hij verwijst immers naar de pastor. Om deze bezwaren te ondervangen, en om te benadrukken dat in dit type machtsuitoefening niet dwang of geweld, maar zorg de belangrijkste factor is in de verhouding tussen de dominante en ondergeschikte partij(en), is de term *zorgende macht* geïntroduceerd. Dit type macht omvat strategieën van hoeden, begeleiden, beschermen en opvoeden, waarbij de ‘opvoeders’ handelen in dienst van een hoger ideaal, bijvoorbeeld de verlossing van de medemens uit zijn of haar diepten van onwetendheid, of het verminderen van de criminaliteit. In het sturen, richting geven, leiden, of verleiden tot bepaalde mogelijkheden ligt de machtswerking. In de werking van dit machts-type werden alle mensen, ook de behoeftigen en marginalen, meer dan enkel een lichaam: ze kregen een ziel, verstand en gevoel. Bovendien bracht deze zorg voor hun innerlijk onvermijdelijk mee, dat sekse en seksualiteit belangrijke aspecten werden. In de negentiende eeuw werden dit steeds be-

14 Bijvoorbeeld Annemieke van Drenth, ‘Zorg-en-de macht. Over de sociale constructie van gender-identiteit’, in: *Psychologie en Maatschappij* 18 (1994) p. 141-155.

15 Annemieke van Drenth, *De zorg om het Philipsmeisje*, p. 48.

16 Michel Foucault, ‘Subject en macht. Waarom de studie van de macht: het vraagstuk van het subject’, in: *Comenius* 26 (1987) p. 131-141; oorspronkelijk Michel Foucault, ‘Afterword. The subject and power’, in: Hubert L. Dreyfus and Paul Rabinow, *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics* (New York, etc. 1982), p. 208-226.

17 Michel Foucault, *Afterword*, p. 215; zie voor de term wereldlijke herders A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 15.



De Engelse gevangenhervormster Elizabeth Fry (1780-1845).  
Foto Réveilarchief, UBA.

langrijker – meer omstreden, meer besproken – bouwstenen van de individuele identiteit.<sup>18</sup>

Foucault heeft een nogal abrupte overgang van een kerkelijke pastorale naar een wereldlijke nieuwe pastorale macht geschetst. In *The rise of caring power* hebben wij uiteengezet dat hier naar ons idee een belangrijke stap ontbreekt. Historisch gezien is zorgende macht ontstaan in de tweede helft van de achttiende eeuw, in de context van de opkomende humanitaire hervormingsbeweging en de protestantse *revival*. Bewogen protestanten zetten zich in voor het welzijn van hun medemensen, zowel in deze wereld als in de volgende. Al deze medemensen waren gelijke schepsels van God, en hadden daarom het recht op een menswaardige behandeling. In een groot deel van de negentiende eeuw had deze zorg om de medemens zowel religieuze als wereldlijke dimensies.<sup>19</sup>

Vrouwen speelden een belangrijke rol in de ontwikkeling van de nieuwe zorgende macht<sup>20</sup> en de Engelse gevangenhervormster Elizabeth Fry (1780-1845) kan als een

<sup>18</sup> Denise Riley, 'Am I that name?' *Feminism and the category of women in history* (Houndmills etc. 1988). Voor een bespreking zie verder, A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, hoofdstuk 7.

<sup>19</sup> Zie voor de 'wave of humanitarian reform movements [which] swept through the societies of Western Europe, England, and North America in the hundred years following 1750', Thomas L. Haskell, 'Capitalism and the origins of the humanitarian sensibility', in: *American historical review* 90 (1985) p. 339-361 and 547-566, aldaar p. 339.

<sup>20</sup> Ook de 'agenten' van de zorgende macht waren onderhevig aan een proces van identiteitsvorming. In het kader van dit artikel ontbreekt de ruimte om daar nader op in te gaan. Zie A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 17-19, en *passim*.

vroege exponent van dat proces beschouwd worden. Dat ook sommige tijdgenoten haar werk op een dergelijke manier zagen, blijkt uit de volgende citaten uit een artikel in het *Christelijk Maandschrift voor den Beschaafden Stand* van 1822:

‘Wij bepalen ons hier tot het diepdringende oordeel en de menschenkennis, waarmede Mrs. Fry de gevangenen voor zich wist in te nemen, ten einde des te beter te slagen in derzelve zedelijke verbetering. En wat was het middel, waardoor zij dit gunstig gevoelen te weeg bracht? Zij maakte de gevangenen tot vrijwillige, zelfhandelende medewerksters ter uitvoering van het ontwerp [plan], dat ondernomen stond te worden. (...)

Mrs Fry wist, dat het menselijke wezens waren, waar zij mede te doen had, en die zij wenschte te verbeteren: zij wist zeer wel, dat menselijke wezens niet kunnen verbeterd worden, dan door de medewerking van hun eigen verstand en wil. Daarom begon zij terstond met aan de gevangen vrouwen zelve, hoe ongeschikt zij ook voor zulk een vertrouwen schijnen mogten, haar ontwerp ter beslissing te onderwerpen, en de magt aan haar zelve in handen te geven. Daarom verlangde zij [ook], dat de vrouwen zelve de keuze zouden doen van eene persoon tot meesteres in de school. En welk was nu de uitslag van deze (...) proeve? (...) Die onstuimige en diepbedorvene vrouwen werkten niet alleen met ijver mede tot het voorgestelde ontwerp; maar (...) zij maakten een wonder goed gebruik van de magt, om te kiezen, [die] haar was toevertrouwd. (...)

[Dit resultaat] zal den menschevriend in staat stellen, om te zegevieren over die soort van vijanden eener zedelijke verbetering, die sedert zoo lang alle weldadige voorstellen, daartoe strekkende, overschreeuwd hebben door de magtspreuk: dat over de menigte der menschen geen dwang iets vermag, dan de ijzeren hand der magt alleen (...).<sup>21</sup>

## Vier kwesties

### 1. Het ontstaan van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen

Over het ontstaan van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen in 1823 is al veel geschreven (onder meer door Van Bemmelen, Rogier, Franke, Heinrich en Leonards). Het gangbare verhaal besteedt vooral aandacht aan de rol van de achttiende-eeuwse gevangenhervormer John Howard (1726-1790) als inspiratiebron voor de oprichters van het NGZVG. Het probleem daarmee is dat Howards werk primair gericht was op het verbeteren van de materiële omstandigheden in de Europese gevangnissen. Voor de zedelijke verbetering van gevangenen leverde het evenwel weinig aanknopingspunten.<sup>22</sup>

Dat gold wel voor de ideeën van contemporaine hervormers uit Duitsland en Engeland, onder wie in het bijzonder de zojuist genoemde Elizabeth Fry, wier ervaring en ideeën in het ontstaan van het NGZVG en in de ontwikkeling van zijn werk een belangrijke rol heb-

<sup>21</sup> ‘Elisabeth Fry, een treffend voorbeeld van het vermogen der godsvrucht’, *Christelijk Maandschrift voor den Beschaafden Stand* (CMBS) 1 (1822) p. 292-307, 405-414 en 468-478, aldaar p. 304-306.

<sup>22</sup> J.M. van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering tot reclassering. Geschiedenis van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen 1823-1923* (Den Haag 1923); L.J. Rogier, *Evolutie der reclassering* (z.pl. 1966); John Howard, *The state of the prisons* (Abingdon 1977; 1st ed. 1777); F. de Haan en Romke van der Heide, ‘Vrouwen-Vereenigingen, Dames-Comité’s en feministen: de zorg van vrouwen voor vrouwelijke gevangenen in de negentiende eeuw’, in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* (TuSG) 23 (1997) p. 278-313, aldaar p. 288-289.

ben gespeeld. Het verhaal daarover begint al in 1818 of vroeg in 1819, bij de in Amsterdam woonachtige Jean Etienne Mollet.<sup>23</sup> Hij was een Quaker, evenals Elizabeth Fry. De Quakers waren een in de zeventiende eeuw ontstane protestantse groepering met radicale ideeën over de gelijkheid van alle mensen – mannen en vrouwen, rijken en armen, blanken en zwarten. Ze hadden een goed ontwikkeld internationaal netwerk<sup>24</sup> en Mollet was dan ook relatief snel op de hoogte van het werk van Elizabeth Fry in de Londense Newgate gevangenis. Zij had daar in de eerste maanden van 1817 een opzienbare hervorming van het regime op de vrouwenafdeling teweeg gebracht.

Volgens Fry moest *zedelijke verbetering* en niet vergelding of afschrikking het doel van gevangenisstraf zijn. Om die zedelijke verbetering te realiseren, propageerde zij twee basisprincipes: ten eerste waren de gevangenen *mensen* met dienovereenkomstige gevoelens; om bij deze ‘menschelijke wezens’ (in de woorden van het *Christelijk Maandschrift*) iets goeds te bereiken dienden zij met *kindness* – vriendelijkheid, zachtheid – behandeld te worden (niet met de ‘ijzeren hand van de magt’). Het uitgangspunt dat gevangenen mensen waren, laat staan mensen met een goede kern, was in die tijd verre van vanzelfsprekend. Gevangenen werden veeleer als sub-humaan of zelfs bijna als dieren beschouwd.<sup>25</sup> Het tweede basisprincipe was dat mannen en vrouwen in de gevangenis gescheiden moesten zijn. Newgate had wel een vrouwenafdeling, maar er was volop gelegenheid tot contact tussen de mannelijke en vrouwelijke gevangenen. Bovendien stonden de vrouwen er onder het toezicht van mannen. Fry vond dat vrouwen onder het toezicht van vrouwen moesten staan, en wel van bewaaksters, een matrone en dames-bezoeksters (bij voorkeur verenigd in een vrouwenvereniging voor het bezoeken van vrouwelijke gevangenen). Naast deze basisprincipes streed ze voor praktische zaken als de classificatie van gevangenen (een indeling in groepen op grond van de kans op ‘verbetering’, onderwijs (godsdienstig en elementair) en betaald werk. Samen met elf andere vrouwen vormde Elizabeth Fry in april 1817 de ‘Association for the Improvement of the Female Prisoners in Newgate’, voor zover mij bekend het eerste gevangenisgenootschap gericht op zedelijk verbetering.

Dat hun werk opzien baarde is niet te veel gezegd: er werd tot in het Engelse Hogerhuis over gepraat, vooral omdat het als *bewijs* gezien werd dat zedelijke verbetering van gevangenen meer was dan een fraai idee: het was werkelijk mogelijk.<sup>26</sup> Maar ook buiten Engeland maakte het verhaal over Newgate indruk. De hiervoor al genoemde in Amsterdam wonende Jean Mollet was zo geïnteresseerd, dat hij in 1819 naar Londen ging om met Elizabeth Fry zelf te praten. Ze was echter te ziek om hem te ontmoeten.<sup>27</sup> Wel ontspoon zich een

23 Volgens J.Z. Kannegieter, *Geschiedenis van de vroegere Quakergemeenschap te Amsterdam, 1656 tot begin negentiende eeuw* (Amsterdam/Haarlem 1971) was Jean Etienne Mollet in 1768 in Genève geboren en oorspronkelijk een hugenoot.

24 Dit wordt benadrukt door David Brion Davis, *The problem of slavery in the age of revolution 1770-1823* (New York en Oxford 1999; 1st ed. 1975), p. 226-227.

25 Zie voor Nederlandse voorbeelden Herman Franke, *Twee eeuwen gevangen*, hoofdstukken 1 en 2.

26 Zie voor Engeland A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 56-57; dit punt werd later ook benadrukt in het artikel in het CMBS, p. 306-307, en door J.J. Uytwerf Sterling in zijn jaarrede als voorzitter van het NGZVG, *Redevoering over de noodzakelijkheid, om de zedelijke verbetering der gevangenen te bevorderen* (Amsterdam 1828), p. 29-30.

27 J. Teissède l'Ange was dus niet de eerste die over het werk van Fry las en toen Mollet ervoor interesseerde (zoals ik elders heb

geregelde correspondentie, waarvan een deel uiteindelijk terecht kwam in het artikel dat Teissèdre l'Ange op verzoek van Mollet voor het *Christelijk Maandschrift* (1822) schreef, waaruit ik hiervoor citeerde.<sup>28</sup> Mollet en Teissèdre l'Ange probeerden samen een genootschap op te richten. Maar hoewel ze belangrijke contacten hadden (met de Minister van Justitie, Van Maanen en met de hoogste ambtenaar voor het gevangeniswezen, De Bye) en een ontwerp voor een Genootschap maakten, lukte het hen niet om dat daadwerkelijk van de grond te krijgen. In een brief aan Fry weet Mollet dit aan de moeilijkheid om voldoende geld bij elkaar te krijgen en aan de moeilijkheid

'to find some that will undertake the work, notwithstanding we have many eminently pious ladies here; it is less likely to receive encouragement from the higher class than with you; and it is likewise certain that the lowest class of the community is grosser than in England.'<sup>29</sup>

Het was waarschijnlijk juist om op grotere schaal steun te werven voor hun plannen, dat Teissèdre l'Ange het artikel over Elizabeth Fry in het *Christelijk Maandschrift voor den Beschaafden Stand* publiceerde.

In februari 1821 legde Suringar in een spreekbeurt voor de afdeling Leeuwarden van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen 'een van bewondering gloeiend getuigenis af van zijn verering voor Howard.'<sup>30</sup> Hij sprak ook met zijn vriend Nierstrasz over de grote Howard en zo ontstond het idee om een genootschap in diens geest op te richten. De twee betrokken de Amsterdamse koopman-poëet Warnsinck bij hun plannen. Alvorens die openbaar te maken, stuurden ze in januari 1823 het *Ontwerp voor een Genootschap* toe aan Koning Willem I.<sup>31</sup> Omstreeks dezelfde tijd las Warnsinck het artikel over Elizabeth Fry in het *Christelijk Maandschrift*, zocht hij uit wie de mannen achter het artikel waren – Mollet en Teissèdre l'Ange – en maakte met hen kennis. Er bleek een grote overeenkomst tussen de plannen van beide partijen te bestaan (aldus Warnsinck in een brief aan Nierstrasz).<sup>32</sup> Bovendien was Mollet 'zeer bekend en bevriend met' De Bye, de hoogste ambtenaar voor het gevangeniswezen, die volgens Leonards een belangrijke rol heeft gespeeld in het goede contact tussen het NGZVG en de overheid.<sup>33</sup> Mollet en Teissèdre l'Ange waren kennelijk blij dat hier eindelijk de mensen waren met voldoende daadkracht om een genootschap op te richten. Ze verklaarden zich al in februari 1823 volkomen bereid om verder mee te werken aan het plan van het drietal Suringar, Warnsinck en Nierstrasz (dat immers al bij de

geschreven); Mollet was degene die er al vermoedelijk vanaf 1818 mee bezig was. De naar mijn idee juiste informatie komt uit Matilda Wrench (ed.), *Visits to female prisoners at home and abroad*. Edited at the request of the Committee of the British Ladies' Society for Promoting the Reformation of Female Prisoners (London 1852), dat gebaseerd is op archiefmateriaal.

28 Dat 'den Eerw. l'Ange, fransch predikant' de schrijver was, blijkt uit een brief van W.H. Warnsinck aan J.L. Nierstrasz, 21 februari 1823 (UBA, collectie Suringar, Cd5b). 'Elisabeth Fry, een treffend voorbeeld van het vermogen der godsvrucht', CMBS 1 (1822), p. 292-307, 405-414 en 468-478.

29 Matilda Wrench (ed.), *Visits to female prisoners*, p. 279-280.

30 De woorden zijn van G. Th. Kempe, *Reclassering in onze samenleving* (Arnhem 1958), p. 16.

31 W.H. Suringar, J.L. Nierstrasz en W.H. Warnsinck, *Ontwerp tot oprichting van een Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen* (Leeuwarden 1823).

32 Brief van Warnsinck aan Nierstrasz, 21 februari 1823 (UBA, collectie Suringar, Cd5b).

33 De woorden zijn uit dezelfde brief; Chris Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind*, p. 90-92.

Koning lag). In maart 1823 maakte men het *Ontwerp* wereldkundig; uit een brief van Warnsinck aan Suringar van april 1823 blijkt dat l'Ange en Mollet hartelijk samenwerkten met de drie aan het werven van leden voor het op te richten Genootschap.<sup>34</sup> In november 1823 was het zover. Het NGZVG werd officieel opgericht; Mollet en Teissèdre l'Ange werden beiden lid van het Hoofdbestuur.

Dat de meeste historici ondanks deze (voor)geschiedenis vooral de invloed van John Howard benadrukken, heeft dan ook minder met de feitelijke gang van zaken te maken, dan met de nadruk die Suringar c.s. op de door hen vereerde hervormer legden.<sup>35</sup> Men krijgt de indruk dat Suringars persoonlijkheid daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld: naast zijn neiging tot adoratie (die eveneens uit zijn latere contacten met Elizabeth Fry spreekt)<sup>36</sup> en ijdelheid (waarvan zijn zeer uitvoerige archief getuigt)<sup>37</sup> betreft dat in het bijzonder zijn behoefte aan historische grootheid: zijn grootvader had Howard ontmoet op diens reis door Holland in 1775, en door Howard zo centraal te stellen straalde er iets van diens grootheid op Suringar zelf af.

## 2. Het denken over sekse in het NGZVG

Het NGZVG was een mannengenootschap in een door mannen gedomineerde wereld. Als men 'gevangenen' zei, bedoelde men in de regel: mannelijke gevangenen. Het is dan ook opmerkelijk dat het Hoofdbestuur al in januari 1824, slechts twee maanden na de oprichting, in verband met een rapport over classificatie van gevangenen sprak over 'de uitnemende gepastheid om het opzigt der Vrouwelijke Gevangenen aan Vrouwen, dat der Mannen, wederkerig aan Mannen toe te vertrouwen'.<sup>38</sup> Dat men hier überhaupt oog voor had, was zeker te danken aan Mollet, lid van de commissie die het rapport had opgesteld en zo in de gelegenheid om de ideeën van Elizabeth Fry een plaats te geven. Vanaf het begin van de jaren 1830 werd seksescheiding een steeds belangrijker agendapunt van het Genootschap en steeds explicieter genoemd als *voorwaarde* voor zedelijke verbetering. (Dat wil zeggen: zowel voor mannen als voor vrouwen, hoewel het voornamelijk in verband met het apart onderbrengen van vrouwen aan de orde kwam.)<sup>39</sup>

Seksescheiding in de gevangenis betrof de gevangenen, de bewaking en de bezoekers. Het eerste niveau waarop er iets geregeld werd was dat van de gevangenen, en daarbinnen de jeugdige gevangenen, de groep voor wie men de meeste hoop op zedelijke verbetering

34 Brief van Warnsinck aan Suringar, 18 april 1823 (UBA, collectie Suringar, Cd5d).

35 Zie in het bijzonder het *Verslag der handelingen van de eerste Algemeene Vergadering van het NGZVG, gehouden binnen Amsterdam, den 21 October 1824*, p. 3-4.

36 Zie hierover Elizabeth Fry's *journeys on the Continent 1840-1841. From a diary kept by her niece Elizabeth Gurney*. Edited, with an introduction, by R. Brimley Johnson and a foreword by M. de Bunsen (Londen 1931).

37 Suringar heeft werkelijk iedere versie van ieder stuk dat hij ooit geschreven heeft bewaard, alsmede de meest minuscule stukjes papier en een verscheidenheid aan memorabilia.

38 Rijksarchief in Noord-Brabant (RANB), Archieven van de Algemene Reclasseringsvereniging en haar voorgangers 1823-1986 (ARV), inv. nr. 6. Notulen vergaderingen van het hoofdbestuur, 29 januari 1824.

39 We zien dat in de stukken van het Genootschap zelf en uitvoerig in het archief van Suringar. Er blijkt uit dat Suringar het principe van de scheiding der seksen waar hij maar kwam in het buitenland propageerde.



had. In 1833 waren de jeugdige veroordeelden ondergebracht in Rotterdam. Maar terwijl leeftijd dus al een criterium voor classificatie was, was sekse dat nog niet (of niet in dezelfde mate): de jongens en meisjes werden in hetzelfde gebouw ondergebracht. Het bestuur van de afdeling Rotterdam van het NGZVG schreef het volgende jaar aan het Hoofdbestuur dat dit een 'groot bezwaar' was, een 'verderfelijke invloed uitoefen(de) op de zedelijkheid der gedetineerden' en tot niets anders leidde dan 'tot uitwissching van vele anderszins goede indrukken'. Sekse ging dus in het denken over jeugdige gevangenen een steeds belangrijker rol spelen: men begon het streven naar zedelijke verbetering zonder scheiding van de jongens en de meisjes als een hopeloze zaak te beschouwen. Het bleek dat de betrokken minister dit standpunt deelde; toen de brief uit Rotterdam arriveerde had het Hoofdbestuur zelfs al een bespreking met hem over een verhuizing van de meisjesgevangenen gehad. In 1836 vond die verhuizing van de meisjes naar Amsterdam plaats.<sup>40</sup>

In november 1837 werd een Koninklijk Besluit uitgevaardigd dat een algehele sekscheiding van de gevangenen verordonneerde. Het *Jaarverslag van het NGZVG* liet weten:

'Sedert de oprigting des Genootschaps en de uitbreiding onzer kennis, aangaande de toestand der gevangenen, werden wij meer en meer versterkt in het denkbeeld, dat eene afscheiding der Sexen als noodzakelijk behoorde beschouwd te worden tot het bewaren van orde en tucht in de gevangnissen, en uit dien hoofde dienstbaar aan de zedelijke verbetering der gevangenen zelve. De theorie viel echter in dezen gemakkelijker te ontwikkelen [sic], dan de opheffing van het bezwaar.'

en even verder:

'Geheele en volstreckte afscheiding der kunnen, en de bewaring van elk derzelve in een afzonderlijk gesticht, is het eenig, maar ook alles afdoend middel, om de bedoelde verstandhouding [contacten tussen mannen en vrouwen] geheel onmogelijk te maken; en is het hierom, dat wij vermeld besluit [het KB van november 1837], vooral ook in verband met de zedelijke bedoelingen en verrihtingen van ons Genootschap, beschouwen als eene allerbelangrijkste schrede ter verdere volmaking van het gevangenisstelsel.'<sup>41</sup>

Duidelijker kon men het belang van de scheiding der seksen vermoedelijk niet formuleren. De contacten tussen mannelijke en vrouwelijke gevangenen werden als een gevaar voor de zedelijke verbetering beschouwd, omdat ze de seksuele driften zouden prikkelen en de gevangenen aldus afleidden van de zedelijke verbetering, of zelfs *linea recta* terugvoerden naar de onzedelijke levensstijl die ze voorheen aanhingen. Ondanks het KB van 1837 en de daarop volgende verhuizing van de crimineel veroordeelde vrouwen naar Gouda, werd de sekscheiding van de gevangenen niet meteen overal geëffectueerd, en zeker in de kleinere gevangnissen niet. De kwestie werd nog in 1870 door het liberale Tweede-Kamerlid Dirk van Akerlaken in beeldende bewoordingen aan de orde gesteld: 'Maar noch de muren, noch de schuttingen waren in staat om de beide sexen van elkander te houden; de

<sup>40</sup> RANB, ARV, inv. nr. 6. Notulen HB, 29 januari 1835. Suringar deed ook pogingen het HB over te halen om een nieuwe meisjesgevangenis te bouwen, maar dat lukte niet; RANB, ARV, inv. nr. 6. Notulen HB, 28 januari 1836 en 31 maart 1836.

<sup>41</sup> *Jaarverslag van het NGZVG over 1837*, p. 16 en 18 (alle jaarverslagen van het NGZVG zijn in het RANB). Idem over 1838, p. 12: 'Verder blijkt het, dat men, hier en elders, meer en meer overtuigd wordt van het groot belang van de volkomene afscheiding der sexen, en van de bij ons bestaande Inrigting voor jeugdige veroordeelden.'

geslachtsdrift overklom de schutting en boorde de muren door.<sup>42</sup> Zijn woorden vormen een fraai voorbeeld van de in de negentiende eeuw alleen maar toenemende obsessie met de scheiding der seksen, die bijvoorbeeld ook in de bemoeienis met fabrieksarbeid zo pregnant aanwezig was, en daarmee juist (hetero)seksualiteit ‘produceerde’.<sup>43</sup>

Het principe van de seksescheiding betrof ook de bewaking. De eerste keer dat het principe van vrouwen-bewaken-vrouwen in de praktijk werd gebracht was bij de meisjesgevangenen in Amsterdam; en het NGZVG was er heel content mee.<sup>44</sup> Voor de volwassen veroordeelden, sinds 1838 ondergebracht in Gouda, duurde het tot na het eerste bezoek van Elizabeth Fry aan ons land, in maart 1840. Fry toonde zich bij dat bezoek kritisch over het gebouw waarin de vrouwelijke gevangenen waren ondergebracht en zeer kritisch over het feit dat de vrouwelijke gevangenen geheel onder mannelijke bewaking stonden. Ze was wel zo voor-  
aanstaand (in Den Haag kwam de Minister van Binnenlandse Zaken haar opzoeken; bij haar tweede bezoek aan Nederland, in 1841, werd ze ontvangen door de Koning en Koningin) dat men haar toezegde dit spoedig te zullen veranderen en dat ook nog hetzelfde jaar deed.<sup>45</sup> Was dit nog een *ad hoc* besluit, in 1861 en 1862 werden in de strafgevangenis, de huizen van verzekering en de huizen van arrest waar vrouwen zaten bewaaksters aangesteld.<sup>46</sup>

Ten slotte betrof de seksescheiding ook het bezoek aan de gevangenen. In 1832 begon Barbara van Meerten-Schilperoort, een groot bewonderaarster van Elizabeth Fry, met het bezoeken van de vrouwelijke gevangenen in Gouda (dat toen nog niet uitsluitend vrouwengevangenis was).<sup>47</sup> Het Hoofdbestuur van het NGZVG steunde dit initiatief en zette zich vanaf 1833 actiever in om dames bij het bezoeken van vrouwelijke gevangenen te betrekken. Men deed dat niet slechts door een brief van Elizabeth Fry hierover te vertalen, laten drukken, en in 500-voud te verspreiden, het Hoofdbestuur deed ook een oproep aan de afdelingsbestuurders van plaatsen waar vrouwelijke gevangenen zaten, om ‘hunne vrouwelijke stadgenoten’ op te wekken tot het gevangeniswerk.<sup>48</sup> Toen de meisjes-gevangenen in 1836 in Amsterdam werden ondergebracht, trachtte het Hoofdbestuur drie dames tot het bezoeken van de gevangenen te bewegen, maar dat lukte niet.<sup>49</sup>

Terwijl men ten aanzien van de contacten tussen de mannelijke en de vrouwelijke gevangenen primair de *gevaren voor de zedelijkheid* benadrukte, ging het bij het bezoeken van vrou-

42 Van Akerlaken wordt geciteerd door M.A. Petersen, *Gedetineerden onder dak. Geschiedenis van het gevangeniswezen in Nederland van 1795 af, bezien van zijn behuizing* (Leiden 1978), p. 146.

43 Zoals natuurlijk is betoogd door Michel Foucault in *The history of sexuality*, vol. 1 (New York 1980; oorspr. *La volonté de savoir*, Parijs 1976).

44 Zie bijvoorbeeld RANB, ARV, inv. nr. 6. Notulen HB, 25 augustus 1836 over het aanstellen van een tweede bewaarster, ‘ten einde alzo deze gevangenen geheel buiten omgang en aanraking met mannelijke bewaarders te houden’ en het Jaarverslag over 1837.

45 A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, hoofdstuk 5.

46 Licia Joosse en Herman Ressler, *Vrouwen in de Nederlandse gevangenis en huizen van bewaring* (doctoraalscriptie criminologie Vrije Universiteit Amsterdam 1983), p. 15, helaas zonder bronvermelding, maar het is gezien de algehele ontwikkeling heel aannemelijk.

47 Zie over Van Meerten-Schilperoort A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 118, 120-122, 237 en 238.

48 RANB, ARV, inv. nr. 6. Notulen HB, 28 februari 1833.

49 RANB, ARV, inv. nr. 6. Notulen HB, 29 september 1836: Mollet wordt verzocht de dames Van Iddekinghe, Bagman en Meynts te polsen. Op 27 oktober blijkt dat freule Van Iddekinghe wel genegen is, maar nog vragen heeft. Op 29 juni 1837 blijkt dat de gesprekken geen resultaat hebben gehad. Volgens het *jaarverslag* over 1840, p. 7 en 8, deden het HB en afdelingsbestuurders sinds de brief van Fry uit 1833 pogingen om vrouwen te activeren voor het gevangenisbezoek, maar tevergeefs.

Barbara van Meerten-Schilperoord (1778-1853), die in 1832 in navolging van Elizabeth Fry met het bezoeken van vrouwelijke gevangenen begon. Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.



wen door vrouwen vooral om de *positieve effecten*: men geloofde, met Elizabeth Fry, dat vrouwen beter in staat waren tot gevoelens van mededogen met vrouwen, omdat het om hun *seksegenoten* ging. Deze gevoelens van mededogen moesten het goede in de gevangenen aanspreken en hen zo ontvankelijk maken voor de zedelijke verbetering, ‘het groote doel dat de bezoeksters steeds voor oogen moeten houden’ (in de woorden van Fry). Bovendien waren de dames-bezoeksters een voorbeeld van vrouwelijkheid voor de gevangenen: zij belichaamden een waardige vrouwelijkheid.<sup>50</sup>

### 3. De case van de ‘Vereeniging tot Zedelijke Verbetering van Gevangen Vrouwen’ in Zwolle

Veel van de hiervoor genoemde zaken komen terug in de case van de Zwolse ‘Vereeniging tot Zedelijke Verbetering van Gevangen Vrouwen’. De Vereeniging werd in maart 1840 op-

<sup>50</sup> Elizabeth Fry, *Wenken, aangaande de pligten der vrouwen, die zich vereenigen tot het bezoeken van gevangenen, en het nut dat uit deze vereeniging kan ontstaan* (Zwolle 1840), p. 5; zie verder A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 18.

gericht, tijdens het bezoek van Elizabeth Fry aan de stad. De zeven leden waren allemaal Nederlands Hervormd of Luthers en behoorden tot de maatschappelijke bovenlaag, net als de meeste heren-gevangenisbezoekers. De Zwolse dames waren van plan 'om op het voetspoor van hetgeen in andere landen plaats heeft, zich het lot onzer vrouwelijke gevangenen aan te trekken en door (...) menschlievende bemoeijingen op derzelve zedelijke verbetering te werken'<sup>51</sup> en te dien einde dagelijks de gevangenis te bezoeken, alsmede te zorgen voor school- en godsdienstig onderwijs en betaald werk. Al snel bleek de dames dat de omstandigheden in de gevangenis weinig bevorderlijk waren voor zedelijke verbetering. Zij schreven in mei 1840 aan de regenten der gevangenis: U 'zult met ons erkennen, dat alle gemeenschap tusschen de gevangenen der beide kunnen als zeer schadelijk moet beschouwd worden, en dat de verhindering daarvan zeer wenschelijk is. In het correctiehuis alhier nu, schijnt ons die gemeenschap niet genoegzaam afgebroken te zijn, als kunende de vrouwen uit hunne ramen met de mannen spreken, terwijl het onophoudelijk geschreeuw der laatsten van de binnenplaats' een zeer storende factor vormde.<sup>52</sup>

Als oplossing stelden de dames voor de ramen der vrouwenlokalen aan de kant van de binnenplaats geheel dicht te metselen en die ramen naar de gangmuur te verplaatsen, alsmede om de vrouwelijke gevangenen onder het toezicht van een 'opzigster' te stellen. De regenten onderschreven het probleem, maar meenden dat de toevoer van licht en lucht voor de vrouwelijke gevangenen door de voorgestelde remedie te veel zou worden belemmerd. Er was al besloten dat de koekoeksramen van de vrouwenlokalen verhoogd zouden worden en de regenten verwachtten dat dit het probleem voldoende zou oplossen. De opzichtster kwam er evenmin.

In eerste instantie werden de betrekkingen er niet beter op. Het kwam in Engeland en in Nederland regelmatig voor dat de Vrouwen-Vereenigingen of Dames-Comité's (beide namen werden gebruikt) voor het bezoeken van vrouwelijke gevangenen in botsing kwamen met de gevangenisregenten of -predikant: begrijpelijk aangezien ze zich op hun terrein begaven en vaak kritiek hadden en veranderingen bepleitten. Ook betekende de oprichting van een Dames-Comité dat de gang van zaken in de gevangenis vrijwel dagelijks door 'buitenstanders' in de gaten werd gehouden, want de dames kwamen er vaak en op wisselende tijden. Wat de precieze aanleiding was is niet bekend, maar de Zwolse dames kregen in februari 1841 een brief van de regenten, waarin hun godsdienstonderricht werd bekritiseerd. De vice-presidente van de vereniging reageerde met een brief van meer dan twee kantjes, waarin de aantijgingen als 'een dwaling' werden gekarakteriseerd.<sup>53</sup> Het werk ging intussen gewoon door en enkele maanden later kregen de dames het verzoek of zij de verantwoordelijkheid voor de betaalde arbeid van de vrouwelijke gevangenen op zich wilden nemen. De door de minister toegezegde vlasspinnerij kwam er alsmaar niet en aan-

51 Rijksarchief in Overijssel (RAO), Archieven van de strafinrichtingen in de provincie Overijssel (ASPO), inv. nr. 304. Notulen van het College van Regenten, Zwolle, 1 april 1840, afschrift van brief aan de Vrouwen-Vereeniging (V-V).

52 RAO, ASPO, inv. nr. 305, brief V-V aan Regenten, 21 mei 1840.

53 RAO, ASPO, inv. nr. 315, brief V-V, 4 maart 1841.

gezien de dames nu toch al voor de betaalde arbeid zorgden, hoopten de regenten dat ze dit voorlopig ook wilden blijven doen. De dames zegden dit toe en hebben die taak zeker tot halverwege de jaren 1850 verricht.<sup>54</sup>

Daarmee waren de seksescheiding en het toezicht door een vrouw nog niet geregeld. In oktober 1842 diende de Zwolse Vrouwen-Vereeniging opnieuw een officieel verzoek in om beide kwesties geregeld te krijgen. De regenten erkenden dat verhoging van de koekoeksramen weinig tot vermindering van de contacten tussen de mannelijke en vrouwelijke gevangenen had bijgedragen en gaven een timmerman en metselaar opdracht naar een oplossing te zoeken. Uiteindelijk werden de ramen aan de binnenplaats wel weggehaald, maar werd er via het dak voor licht- en luchttoevoer gezorgd. De regenten concludeerden een jaar later dat dit een hele verbetering was en dat 'veel dat de dadelijke en volgende verbetering der individuen in de weg stond' was weggenomen.<sup>55</sup> Tegelijk met het besluit om de verbouwing mogelijk te maken, werd besloten het verzoek van de dames om een vrouwelijke bewaker nu wel te ondersteunen.

De Zwolse Vrouwen-Vereeniging werkte niet alleen in de gevangenis, zij zorgde ook voor de vertaling en publicatie van een van Elizabeth Fry's werken, dat bij Tjeenk Willink verscheen als *Wenken, aangaande de pligten der vrouwen, die zich vereenigen tot het bezoeken van gevangenen, en het nut dat uit deze vereenigingen kan ontstaan* (1840). Het is waarschijnlijk dat enkele dames een nauw contact met Elizabeth Fry bleven onderhouden. 'Some ladies from Zwolle' logeerden namelijk in september 1845 in Londen en behoorden tot de laatsten buiten haar familie met wie Elizabeth Fry contact had.<sup>56</sup>

#### 4. De relatieve vermindering van het aantal vrouwelijke gevangenen

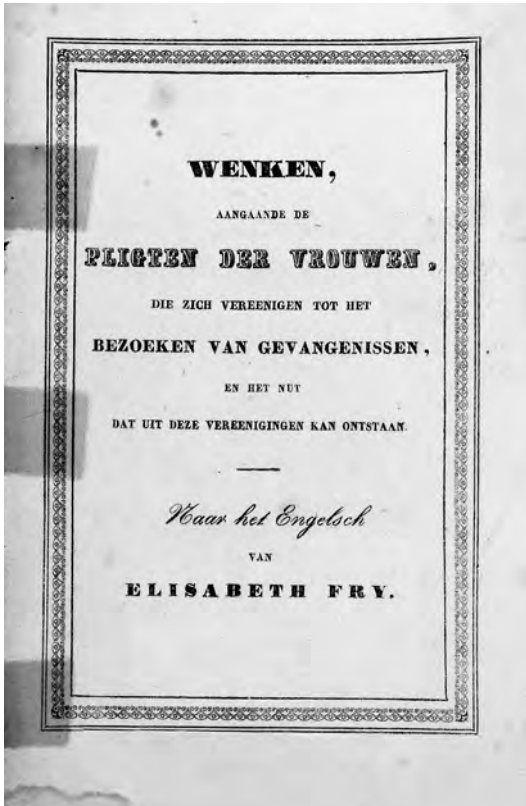
In zijn vergadering van 12 november 1823 – de dag van de officiële oprichting van het Genootschap – besprak het Hoofdbestuur de toestand van het gevangeniswezen. Er waren op dat moment acht grote gevangenen en 'de verhouding van het getal is van 1/4 vrouwelijke tot 3/4 mannelijke gevangenen'.<sup>57</sup> Hoewel we niet over heel nauwkeurige cijfers beschikken, is duidelijk dat er zich een gestage vermindering van het aandeel van vrouwen heeft voorgedaan, tot minder dan tien procent van de gevangenispopulatie aan het eind van de negentiende eeuw – een percentage dat tot in onze tijd zo gebleven is. Men zou verwachten dat een zo spectaculaire daling – van een kwart tot een tiende van de gevangenisbevolking – tot beschouwingen van deskundigen aanleiding zou hebben gegeven, maar dat is niet echt het geval. Veel negentiende- en vroeg-twintigste-eeuwse criminologen, zowel in Nederland als in andere Europese landen, waren juist gefixeerd op een toename (!) van de criminaliteit van vrouwen, in hun ogen een onvermijdelijk gevolg van de vrou-

54 RAO, ASPO, inv. nr. 304. Notulen van het College van Regenten, 7 mei 1841; Jaarverslagen NGZVG.

55 RAO, ASPO, inv. nr. 305. (Handgeschreven) Jaarverslag over 1843.

56 *Memoir of the Life of Elizabeth Fry, with Extracts from Her Journal and Letters*. Edited by two of her daughters. In two volumes (London 1847), II, p. 510.

57 RANB, ARV, inv. nr. 6. Notulen HB, 12 november 1823.



Titelpagina van een vertaald werk van Elizabeth Fry (UBA).

wenemancipatie. Deze visie – of moeten we zeggen dit angstvisioen – werd al in 1876 treffend verwoord door de historicus L.O. Pike in zijn *A History of Crime in England*: ‘every step made by woman towards her independence is a step towards that precipice at the bottom of which lies a prison’.<sup>58</sup> Andere criminologen, die wel oog hadden voor de geringere vrouwelijke criminaliteit, verklaarden die rond 1900 uit de biologische en mentale inferioriteit van vrouwen;<sup>59</sup> toen een geaccepteerde wetenschappelijke positie, die in onze ogen evenwel meer zegt over de productie van *gender* door de wetenschap dan over de zaak zelf. De historische dimensie van het vraagstuk – Sjoerd Faber wijst er in navolging van Malcolm Feeley op dat vrouwen in de achttiende eeuw zo’n 30 tot 50 procent van de veroordeelden vormden – is er in ieder geval niet mee verhelderd.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> L.O. Pike, *A History of Crime in England* (1876), geciteerd in Lucia Zedner, *Women, crime, and custody in Victorian England* (Oxford 1991), p. 70.

<sup>59</sup> Een van de meest invloedrijke voorbeelden betreft de Italiaanse criminoloog Cesare Lombroso. Zie over hem bijvoorbeeld Lucia Zedner, *Women, crime, and custody*, p. 79-83.

<sup>60</sup> Historici hebben er sinds Pike niet veel over geschreven, althans niet in verklarende zin – volgens de criminoloog Malcolm Feeley een gevolg van hun gebrek aan theoretische belangstelling; Malcolm Feeley, ‘The Decline of Women in the Criminal Process: A Comparative History’, in: *Criminal Justice History* 15 (1994), p. 235-274; Sjoerd Faber, ‘Van kwaad tot beter? De hoge misdaadcijfers van vrouwen in de achttiende eeuw’, in: *Historica* 21 (februari 1998), p. 21-23. Een fraai voorbeeld van *sophisticated* historisch onderzoek naar *gender* en criminaliteit is de bundel *Gender and crime in modern Europe* onder redactie van M.L. Arnot en C. Usborne

Mij lijkt het dat ten minste drie factoren in dit lange-termijnproces een rol hebben gespeeld. De eerste – en in dit kader wellicht belangrijkste – is dat de pogingen tot zedelijke verbetering in het geval van vrouwen inderdaad tamelijk succesvol waren. De zorgende macht, met andere woorden, was effectief. Hoewel zoiets niet gauw te bewijzen is, zijn er wel aanwijzingen voor. In de Newgate gevangenis, waar Elizabeth Fry en haar dames actief waren, deed zich een spectaculaire vermindering van de recidive voor. In Nederland schreef Genootschap-oprichter en -bestuurder Warnsinck in 1847 dat vrouwen zich meer dan mannen vatbaar toonden voor het ontvangen van zedelijke en godsdienstige indrukken.<sup>61</sup> Dat is aannemelijk gezien hun algehele opvoeding en socialisatie en ook gezien de grotere religiositeit van vrouwen in de negentiende eeuw – een vrij algemeen verschijnsel in de westerse cultuur in de negentiende eeuw, dat echter bij mijn weten voor Nederland nog niet onderzocht is.<sup>62</sup> Dan is er de opmerkelijke groei van het aantal Dames-Comité's vanaf circa 1850, in combinatie met de intensieve werkwijze van de dames, die zich vaak tientallen jaren lang en heel regelmatig met het bezoeken van gevangenen bezighielden (iedere vrouwelijke gevangene kreeg gemiddeld vijf keer per week bezoek van een bezoekerster).<sup>63</sup>

De tweede factor betreft de mogelijk toenemende psychiatrisering van vrouwelijke criminelen – aangeduid als de ontwikkeling van 'bad naar mad' – waardoor zij niet meer in de gevangenis maar in het krankzinnigengesticht terecht kwamen.<sup>64</sup> Ook dit is evenwel een ontwikkeling waarnaar in Nederland nog nauwelijks onderzoek gedaan is (hoewel er zeker materiaal is; de jaarverslagen van het NGZVG, bijvoorbeeld, bevatten in de tweede helft van de eeuw opmerkingen over vrouwen die van de gevangenis naar het krankzinnigengesticht waren overgebracht).

De derde factor betreft veranderingen in de wetgeving en de sociaal-economische positie van vrouwen. Om een concreet voorbeeld te noemen: het verbod op het onderzoek naar het vaderschap was een bepaling in het Burgerlijk Wetboek die vele ongehuwd-zwangere vrouwen in de negentiende eeuw tot wanhoop dreef en die tot abortus (een misdrijf) en soms tot kindermoord leidde. Vanaf tenminste 1870 groeide het verzet tegen deze bepaling, onder meer vanuit de zich ontwikkelende vrouwenbeweging, en breidde de opvang voor moeder en kind zich uit. Ook daalde vanaf 1850 het aantal buitenechtelijke kinderen. Vanaf eind 1909 konden ongehuwde moeders bovendien alimentatie voor het kind eisen.<sup>65</sup>

(London 1999). Zie verder E. Lissenberg, 'Vrouwen en hun misdaad. Honderd jaar mistroostigheid', in: *Eeuwige kwesties. Honderd jaar vrouwen en recht in Nederland*. Jubileumuitgave van *Nemesis*, tijdschrift over vrouwen en recht (Deventer 1999), p. 81-89.

61 W.H. Warnsinck, *De vraag: Behoort het stelsel van afzondering ook op ..... beide sexen te worden toegepast?* (Amsterdam 1847), p. 14.

62 Peter van Rooden bespreekt dit niet in zijn *Religieuze regimes. Over godsdienst en maatschappij in Nederland 1570-1990* (Amsterdam 1996). Zie bijvoorbeeld R.R. Ruether en R.S. Keller, *Women and religion in America*, Vol. 1. *The nineteenth century* (Cambridge, etc. 1981) en voor Frankrijk Bonnie G. Smith, *Ladies of the leisure class. The bourgeoisie of Northern France in the nineteenth century* (Princeton 1981). Zij heeft het over 'the persistent adherence of women to the Church' (p. 8).

63 F. de Haan en Romke van der Heide, 'Vrouwen-Vereenigingen', en de bijlage aldaar; zie voor de werkwijze van de dames-comité's ook A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 128-129.

64 Een toenemende psychiatrisering van deviante vrouwen zou als een uitbreiding van de zorgende macht geïnterpreteerd kunnen worden. Feeley wijst de van 'bad naar mad' verklaring af in zijn 'The Decline of Women in the Criminal Process', omdat die ontwikkeling ook voor mannen zou gelden, maar dat zou nu juist onderzocht moeten worden. Voor Engeland staat de ontwikkeling van 'bad' naar 'mad' centraal in Lucia Zedner, *Women, Crime, and Custody in Victorian England*.

65 Josine Blok en Jannie Poelstra, 'Het verbod van het onderzoek naar het vaderschap en de dubbele moraal', in: S. Sevenhuijsen

Diverse historische veranderingen leidden er dus waarschijnlijk toe dat minder vrouwen tot kindermoord gedreven werden. Daarnaast is het waarschijnlijk dat een verbetering van de sociaal-economische positie van vrouwen uit de arbeidende klasse hen minder vaak wegens diefstal in de gevangenis deed belanden.

## Conclusie

Het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen is in de literatuur beschreven als een genootschap van heren die zich met mannelijke gevangenen bezighielden en het is omschreven als een ‘pressiegroep tot verbreiding van de burgerlijke cultuur’; de motieven van de heren zijn teruggebracht tot eigenbelang, het belang van hun klasse en het ‘onschadelijk’ maken van de lagere klassen. Bovendien zou het geloof in zedelijke verbetering al vrij snel, rond 1850, verminderd of verdwenen zijn, om plaats te maken voor een conservatieve fixatie op het cellulaire stelsel. Klasse en sociale controle zijn in deze interpretatie de sleutelbegrippen. Ik heb met mijn bijdrage, die stoelt op het concept zorgende macht, willen aantonen dat dit een te beperkt en deels onjuist verhaal over de geschiedenis van het NGZVG is.

Het eerste resultaat van mijn benadering is dat de vrouwelijke gevangenen en de op hen gerichte zorg in het vizier zijn gekomen. Dat is op zichzelf al van belang – ik zou niet weten wat voor goede reden er zou kunnen zijn om deze groep maar te negeren. In aansluiting daarop is gebleken dat niet alleen klasse, maar ook sekse van groot belang was als ordenend principe in het gevangeniswezen en in de ideeën over zedelijke verbetering. Terwijl Heinrich meende dat seksescheiding pas decennia na het ontstaan van het NGZVG op de agenda kwam, rekent Leonards de seksescheiding tot de zogenaamde externe classificatie, die niet of minder met morele overwegingen te maken had.<sup>66</sup> Daarentegen is duidelijk geworden dat de seksescheiding door het Genootschap vrijwel vanaf het begin als een noodzakelijke voorwaarde voor de zedelijke verbetering werd beschouwd.

Bovendien heeft het perspectief van zorgende macht een aantal zwakke punten in de historiografie zichtbaar gemaakt. De eerste is het daar gehanteerde machtsbegrip. Op basis van een traditionele machtsopvatting, waarin het gaat om het afdwingen van gehoorzaamheid of het naleven van regels, is niet te zien dat macht ook een productieve werking kan hebben. Zorgende macht maakte, zowel bij degenen die de zorg verleenden als bij degenen op wie die zorg gericht was, nieuwe vormen van subjectiviteit mogelijk. De gevangenen werden behandeld als mensen en sommigen (natuurlijk niet alle gevangenen)<sup>67</sup> lieten

e.a. (eds), *Socialisties-Feministische Teksten 1* (Amsterdam 1978), p. 125-167. Het verbod op het onderzoek naar het vaderschap was met de Code Napoléon niet alleen in Nederland maar ook in andere Europese landen ingevoerd; wijziging of afschaffing ervan kan dus ook in andere landen bijgedragen hebben tot vermindering van de criminaliteit van vrouwen; Selma L. Sevenhuijsen, *De orde van het vaderschap. Politieke debatten over ongehuwd moederschap, afstamming en het huwelijk in Nederland 1870-1900* (Amsterdam 1987).

66 Jean-Paul Heinrich, *Particuliere reclassering*, p. 54; Chris Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind*, p. 40-41.

67 Op het verzet van de gevangenen wordt ingegaan in A. van Drenth en F. de Haan, *The rise of caring power*, p. 78-79.



zich door de op hen gerichte zorg inderdaad verleiden om hun verstand, geweten en zelfkennis te ontwikkelen. Die ‘menswording’ wordt mooi beschreven in dit citaat uit het jaarverslag van het Rotterdamse Dames-Comité van het NGZVG over 1896:

‘Een treffende uitkomst van de uitmuntende zorgen hier in de gevangenis aan haar besteed en van den invloed van het goede onderwijs, zagen wij in een meisje, dat een vonnis van 5 jaar had ter zake van kindermoord. Toen zij hier kwam, stond zij op een zulk een lage trap van ontwikkeling als wij maar zelden aantreffen. Zij verkeerde in een toestand van groote opgewondenheid en bleef voortdurend liegen. Zoals dit meisje zich hier verbeterd en ontwikkeld heeft, is ons nog zelden voorgekomen. Zij is hier in waarheid “mensch” geworden en tot onze groote vreugde is zij voorwaardelijk in vrijheid gesteld, 14 maanden vóór de expiratie van haar vonnis. Voor haar is het verblijf in de cel dus werkelijk een zegen geweest.’<sup>68</sup>

De zorg voor gevangenen – zoals het NGZVG zijn werk zelf aanduidde – behelsde zeker niet alleen repressie, zoals men bijvoorbeeld op basis van het werk van Herman Franke zou kunnen denken.<sup>69</sup> De gevangenen hadden er veel bij te winnen wanneer ze zich lieten verleiden door het regime van de zorgende macht, zowel psychologisch (hoop, verlossing, een nieuw leven, een nieuwe identiteit) als materieel (onderwijs, betaald werk in en buiten de gevangenis).

De traditionele benadering schiet eveneens tekort als het gaat om de motieven van de hervormers. Natuurlijk was er sprake van eigenbelang en klassenbelang (dat zal wel altijd zo zijn), maar om alles daartoe terug te brengen is reducerend en historisch gezien onjuist. Er was een grote humanitaire beweging vanaf circa 1750, evenals een protestantse *revival* en beide leidden tot een nieuwe betrokkenheid bij de medemens, met name de medemens in ketenen, die op grond van zijn of haar mens-zijn recht had op een menswaardig bestaan, zowel naar lichaam als geest. Mensen als Suringar wijdden tientallen jaren van hun leven aan het helpen van die medemens, gemotiveerd door een mengeling van religieuze en humanitaire overwegingen en gevoelens. Mijn eindconclusie is dat de zorg voor gevangenen in de negentiende eeuw veel inzichtelijker wordt vanuit het perspectief van zorgende macht dan op grond van andere benaderingen.

68 IIAV, Archief Nationaal Bureau voor Vrouwenarbeid, inv. nr. 513, Handgeschreven jaarverslag van het Dames-Comité van het NGZVG te Rotterdam over 1896.

69 Zie bijvoorbeeld Herman Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 55-60. Franke heeft ten onrechte beweerd dat het NGZVG meende dat de gevangenen door de eenzame opsluiting verbeterd konden worden: ‘Maar voor de zeker even belangrijke doelstelling, het verbeteren van gevangenen, moest het bedorven innerlijk bovendien van alle smetten vrij gemaakt worden. Hen opsluiten bij eerzame en fatsoenlijke burgers was in de praktijk uiteraard onmogelijk. Daarom diende het bedorven innerlijk in staat gesteld te worden op eigen kracht, in een sociaal vacuüm als het ware tot het goede te geraken.’ (p. 100) (mijn cursivering van ‘op eigen kracht’, FdH). De eenzame opsluiting, d.w.z. de afzondering van andere gevangenen, diende om hen van kwade invloeden te vrijwaren. Maar de innerlijke verbetering van de gevangenen moest van de op hen gerichte zorg komen. Zo schreef W.H. Suringar in *Gedachten over de eenzame opsluiting der gevangenen* (Leeuwarden 1842), p. 7, ‘Integendeel leidt de afgezonderde toestand tot nadenken, en, bij godsdienstige toespraak, onderwijs enz. onder den zegen van God, tot verbetering.’ Volgens Franke ontbrak het ‘inzicht dat de menselijke persoonlijkheid door en door sociaal is’ (Herman Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 99). Dit stond echter juist aan de basis van het werk van Elizabeth Fry en werd ook letterlijk door haar zo verwoord: ‘Man is a social being’, schreef ze in 1839 (*Memoir of the Life of Elizabeth Fry*, II, p. 310).

# PENITENTIAIRE JEUGDZORG TER DISCUSSIE

‘MOREEL ONDERNEMERSCHAP’ EN ‘SOCIALE CONTROLE’ IN EEN NEGENTIENDE-EEUWSE, EUROPESE CONTEXT<sup>1</sup>

## Inleiding

In Nederland heeft zich vanaf het tweede kwart van de negentiende eeuw een bijzondere penitentiaire jeugdzorg ontwikkeld die de vorm aannam van twee modellen, de jeugdgevangenis vanaf 1833 en het opvoedingsgesticht vanaf 1857. Die zorg voor jeugdige criminelen in Nederland is in belangrijke mate geëntameerd door het particulier initiatief. Het in 1823 opgerichte Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen was de drijvende kracht achter de nationale ontwikkeling van een penitentiaire jeugdzorg die na 1860 geleidelijk onderdeel ging vormen van de reguliere overheidszorg en met de nieuwe wetboeken van 1886 een vanzelfsprekend onderdeel werd van de Nederlandse rechts- en ordehandhaving.

Elders heb ik die genootschappelijke zorg in kaart gebracht door haar te relateren aan twee uitersten op een schaal (Leonards, 1995). Enerzijds vormde de zorg, zoals die door Willem Hendrik Suringar en de zijnen werd ontwikkeld, uitdrukking van ‘moreel ondernemerschap’ zoals we dat – in de analyse van Christopher Lasch – bij veel negentiende-eeuwse ‘Forces of Organised Virtue’ aantreffen: een opmerkelijke zakelijkheid onontwaaar verbonden met een soms verlichte, dan weer diep religieus gevoelde zorgzaamheid en een praktisch medeleven (Lasch, 1979). Anderzijds wordt men getroffen door de dikwijls onverhulde gretigheid die bij de betrokkenen bestond om langs allerlei wegen sturend en controlerend een samenleving te maken naar het ideaalbeeld van de burgerlijke genootschappers; een gretigheid die voedsel geeft aan de gedachte dat hier ook sprake is van ‘sociale controle’, op zijn minst in de – voorzichtige – definitie van Stanley Cohen, nl. een georganiseerde manier van reageren op gedrag dat, en mensen die men op een of andere manier deviant, problematisch, verontrustend, bedreigend, lastig of onwenselijk vindt (Cohen, 1985), zoniet van een zekere disciplinerende ‘wil tot macht’ die we aan de inzichten van Foucault ontleen (Foucault, 1989 [1975]).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Naar mijn idee getuigt het van een goed gevoel voor de Nederlandse congrescultuur door het definitief 25-jarig bestaan van de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis met een feestelijke, inhoudelijke bijeenkomst te vieren. In die zin voegt de Werkgroep zich naar de mores van de achttiende- en negentiende-eeuwse gezelschappen, maatschappijen en genootschappen die iedere gelegenheid tot een feestelijk congres aangrepen en gebruikten om de onderlinge band van de leden nogeens aan te halen en – niet in het minst – nieuwe plannen voor de toekomst te smeden. Mijn voordracht sluit daar in zoverre bij aan, dat het geenszins verslag doet van afgesloten onderzoek, maar slechts een eerste poging is orde op zaken te stellen in een nieuw ondernomen onderzoekslijn.

<sup>2</sup> De Haan en Van Drenth stellen het concept ‘zorgende macht’ voor: ‘...machtsuitoefening die niet werkzaam is op basis van dwang of geweld, maar door zorg. Het gaat daarbij om een aantal strategieën van beroepsmatige of semi-beroepsmatige krachten, die niet allereerst ten behoeve van het eigen welzijn handelen, doch dit doen in de geest van een hoger ideaal. Zorgende macht

In de Nederlandse context zijn de beide concepten ‘moreel ondernemerschap’ en ‘sociale controle’ vruchtbaar ter verklaring van de wisselende koers van het Genootschap, maar steeds sterker dringt zich de vraag op naar het Europees verband van deze nationale ontwikkeling, al was het maar vanwege de manier waarop in de Nederlandse Genootschapsbronnen hoog op werd gegeven van de onbegrensde mogelijkheden in het buitenland om geheel op particulier initiatief een zorg op te bouwen die tegelijk van burgerlijke moraal en sociale controlemechanismen was doortrokken. Zoals wel vaker, klonk namelijk ook hier de suggestie door dat in het buitenland veel meer kon en mogelijk was en dat men er goed aan deed buiten de grenzen te kijken.

### Nieuwe vragen naar de Europese context

In deze bijdrage wil ik mij een eerste idee vormen van de manier waarop in Europese context tegen sociale orde, en de manier waarop die moest worden verzekerd, werd aangekeken. Mijn doelstelling is daarbij zowel voor het nationale, als voor het internationale, Europese niveau aandacht te hebben. Ik doe dat voornamelijk aan de hand van de zorg voor jeugdige misdadigers en gevangenen die op de internationale penitentiaire congressen tussen 1850 en 1900 onderwerp van gesprek was, maar zal mij – zoals de congresgangers zelf – regelmatig een uitstapje naar de discussies over het bredere gevangeniswezen en de nazorg permitteren. In het kader van dit artikel beperk ik mij tot de eerste twee congressen van 1846 en 1847 die in Frankfurt en Brussel plaatsvonden. Dit al biedt de mogelijkheid om vergelijkenderwijs vast te stellen hoe bijzonder de Nederlandse penitentiaire jeugdzorg in de negentiende eeuw was; ook kan zo misschien het ‘moreel ondernemerschap’ en de ‘sociale controle’ van het Nederlandse gevangenisgenootschap in een nieuw licht geplaatst worden, en kunnen we de Genootschappelijke interventies en controles in het perspectief brengen van vergelijkbare ontwikkelingen elders in Europa en de Verenigde Staten.

### Penitentiaire congressen

Ik maak voor deze bijdrage van een tot heden weinig beproefde bron gebruik, namelijk archivalia van internationale penitentiaire congressen.<sup>3</sup> Dat zijn in het algemeen Europese, maar naar de bezoekers gekeken, steeds meer mondiale congressen over onderwerpen die met strafrecht, gevangenisstraf en aanverwante onderwerpen als voorkoming van mis-

werkt via aandacht voor het innerlijk van mensen.’ (Van Drenth, 1996, p. 115, noot 7). Dit brengt m.i. langs andere weg dezelfde dualiteit tot uitdrukking: verheven, religieuze intenties naast burgerlijke ‘realpolitik’. ‘Zorgende macht’ speelt bij genoemde auteurs bovendien een rol in hun analyse van de opkomst van de vrouwenbeweging (De Haan & Van der Heide, 1997; Van Drenth, 1997). Hier, waar het centrum van analyse niet de gender-specificiteit van de interventie is, geef ik er de voorkeur aan die in termen van een continuüm tussen beschaving en disciplineren te analyseren.

<sup>3</sup> Dupont-Bouchat (1994; 1996) en Christiaens (1999) referen met wisselende regelmaat aan sommige penitentiaire congressen. Het is mijn doelstelling te zien een veel prominentere rol te geven in de structuur van mijn onderzoek.



Willem Hendrik Suringar (1790-1872), in 1823 één van de oprichters van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen. Litho door I.M. Hoffmeister. Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.

daad, nazorg, reclassering en jeugdzorg te maken hebben. Die congressen hebben vanaf 1846 met enige regelmaat in de diverse Europese hoofdsteden plaats gevonden.<sup>4</sup> Ze kennen een informeel cluster rond 1850 en een formalisering na 1872 onder auspiciën van de 'Commission Pénitentiaire International'. De informele congressen van Frankfurt (1846), Brussel (1847) en opnieuw Frankfurt (1857) vormden een logisch, efficiënter vervolg op de vele bilaterale contacten die in het gevangeniswezen geïnteresseerden onderhielden. Willem Hendrik Suringar bijvoorbeeld, het boegbeeld van de Nederlandse gevangenshervorming, was gedurende een groot deel van zijn leven op reis om andere gevangenisexperi-

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht van jaren en plaatsen.

menten met eigen ogen te zien, andere hervormers te spreken, lezingen en toespraken te verzorgen, en dergelijke meer.<sup>5</sup> Ook Jean Étienne Mollet, jarenlang internationaal secretaris en propagandist van het Genootschap, onderhield vóór 1846 al een uitgebreid netwerk van internationale contacten (Mollet, 1838, p. 89 e.v.). Zoals elders in Europa, was het ook in Nederland een komen en gaan van geestverwante filantropen, gevangenisbezoekers en andere geïnteresseerden, vrienden en kennissen. De eerste congressen van 1846, 1847 en 1857 hadden, naar de deelnemers gekeken, dan ook sterk het karakter van een reünie van coryfeën uit de penitentiaire en filantropische wereld.<sup>6</sup> Het totale aantal deelnemers bedroeg aanvankelijk niet meer dan 75 tot maximaal 200 personen, die daar meestal op persoonlijke titel aanwezig waren. Na 1872 nam én het aantal deelnemers toe, én namen congressangere dikwijls officieel namens hun landsregering deel.<sup>7</sup>

Op basis van deze indicatieve cijfers mag men vaststellen dat de congressen na het Londense congres van 1872 in toenemende mate geformaliseerd zijn en werkelijk bijna globaal van karakter zijn geworden. Die steeds formelere organisatie komt deels tot uitdrukking in het bronnenmateriaal, dat in omvang toeneemt, maar ook steeds vaker terugkerende onderwerpen bevat, zoals een officiële agenda met vermelding van de penitentiaire onderwerpen die tijdens het congres ter sprake zullen komen, voorstudies bij die onderwerpen, woordverslagen van de discussies in deelgroepen, verslaggeving daarvan tijdens de plenaire zittingen, officiële resoluties van het congres naar aanleiding van de plenaire stemming of acclamatie, maar ook heel diverse materialen, zoals bouwtekeningen van gevangenissen en cellen, gravures en fotos, feestredes, verslagen van uitstapjes en dergelijke.

## Onderwerpen

De penitentiaire congressen kenden een tamelijk stringente verdeling van agendapunten. Men onderscheidde namelijk drie, later vier hoofdgroepen: kwesties die met strafwetgeving te maken hadden; onderwerpen aangaande de penitentiaire instituties: met name dus de cellen en gevangenisgebouwen, en allerlei onderwerpen die met voorkóming van mis-

5 Laurillard onderstreept in zijn necrologie van Suringar diens arbeidzaam leven door 39 gevangenissen te vermelden die hij bezocht zou hebben (Laurillard, 1873, p. 10, noot 2).

6 De ondertekenaars van de uitnodigingsbrief voor de eerste bijeenkomst in Frankfurt vormen tezamen de harde kern – de Heeren Zeventien, zagezegd – van de penitentiaire hervormingswereld in Europa van het midden van de eeuw: Aubanel, Crawford, David, Diez, Ducpétiaux, Harnier, Jebb, Julius, Lindpaintner, Mittermaier, Moreau-Christophe, Noellner, Picot, Russell, Suringar, Varrentrap en Welcker (Von Mittermaier, 1847, p. 3). Uit Nederland waren, naast Suringar, Von Baumhauer, Lurasco, Mollet en Den Tex aanwezig, in 1846 allen bij het hoofdbestuur van het Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen (NGZVG) betrokken. Den Tex was aanwezig als lid van de ‘Staten Generaal’ en in zijn hoedanigheid van ‘professeur de droit criminel’ (Von Mittermaier, 1847, p. 7).

7 Zie bijlage 2 voor een overzicht van de aantallen bezoekers en bijlage 3 voor het aantal landen dat vertegenwoordigd was. Dat overigens al tijdens de eerste bijeenkomst de afwezigheid van een officiële Nederlandse regeringsvertegenwoordiging als een ‘miser’ werd beschouwd moge blijken uit Von Baumhauers slotzin van zijn verslag van het Frankfurtse congres: ‘Ongaarne misten wij den ervaren en algemeen geachten Heer Inspecteur der Gevangenissen in Nederland op een congres, waar Inspecteuren en afgevaardigden van Regeringswege tegenwoordig waren uit België, Engeland, Frankrijk, Denemarken, Zweden, en vele Duitsche Staten’ (Von Baumhauer, 1846, p. 82).

daad te maken hadden, waaronder aanvankelijk tot het Parijse congres ook alle kwesties ten aanzien van jeugdigen en minderjarigen werden geschaard, maar die op basis van de discussies eenvoudig vanaf het eerste congres van de derde categorie af te zonderen zijn. Neemt men de aantallen vragen en kwesties in de vier hoofdgroepen voor de hele periode 1846-1912 in beschouwing dan zijn er enkele interessante ontwikkelingen te zien.<sup>8</sup> Het meest in het oog valt dat aanvankelijk bijna alle energie aan de gebouwde omgeving werd besteed, terwijl tegen het einde van de eeuw de ‘softe sector’ – preventieve maatregelen en de zorg voor minderjarigen – bijna de helft van de agenda bepaalde. Deze conjunctuur sluit denk ik heel wel aan bij de ontwikkeling van het penitentiaire discours in de diverse Europese naties, waar de discussies zich van de gebouwen naar de bewoners en vervolgens van de bewoners als totale categorie naar de mannen en vrouwen, resp. volwassenen en kinderen afzonderlijk hebben verlegd en verbreed.<sup>9</sup>

### Zorg voor jeugdigen

Tegen het midden van de negentiende eeuw was er op het terrein van de penitentiaire jeugdzorg in binnen- en buitenland al het nodige tot stand gebracht. In Nederland was in 1832 een afzonderlijke jeugdgevangenis in Rotterdam geopend, voornamelijk op kracht van het particuliere gevangenisgenootschap. In 1836 werden bovendien jongens en meisjes in afzonderlijke gevangenissen geplaatst door verhuizing van het vrouwelijk deel naar het Amsterdamse Huis van Arrest. In België begon men in 1832 in een afzonderlijke afdeling van de St. Bernardsgevangenis in Antwerpen de jeugdige criminelen te concentreren (Christiaens, 1999, p. 62), om ze in 1840 in een eerste echte jeugdgevangenis te St. Hubert in de Ardennen te huisvesten (Dupont-Bouchat, 1996, p. 107 e.v.). In Frankrijk werd in 1836 een op cellulaire grondslag ingerichte jeugdgevangenis ‘la Petite Roquette’ ingericht, terwijl daarnaast in 1840 het concept van de agrarische kolonie werd beproefd in Mettray bij Tours (Gaillac, 1971; Perrot, 1980; Perrot, 1987; Von Baumhauer, 1847). In Groot-Brittannië werd in 1823 de jeugdgevangenis van Millbank geopend, in 1838 gevolgd door de jeugdgevangenis Parkhurst op het eiland Wight, in 1841 werd daar de eerste Reformatory te Red Hill in Surrey geopend (Bosley, 1990; King & Noel, 1993; Magarey, 1990). In de

<sup>8</sup> Bijlage 4 geeft een overzicht van de kwesties die in de vier ‘secties’ op de agenda waren gezet.

<sup>9</sup> Door anderen wordt de beweging voor gevangenshervorming meer los gezien van de aanhangers van zedelijke verbetering, vgl. bijvoorbeeld (De Haan & Van der Heide, 1997, p. 288), die in dit verband John Howard kenschetsten als een typische representant van de hervormers die door middel van fysieke en ruimtelijke condities effect probeerde te sorteren, terwijl Elisabeth Fry juist de mens en diens te verbeteren inborst centraal stelde. Waarschijnlijk kunnen Howard en Fry heel wel als de archetypische vertegenwoordigers van deze twee wegen beschouwd worden, maar dat neemt niet weg dat bij vele navolgers en adepten van een vermenging van deze twee uitersten sprake is, waarbij geleidelijk een accentverschuiving van gebouw naar bewoners is waar te nemen, gepaard aan een accentverschuiving voor wat betreft de intentie van de bestraffing: van humane repressie naar zedelijke verbetering. Suringar bijvoorbeeld die, naarmate hij op leeftijd geraakte, een steeds vuriger pleitbezorger van de cellulaire opsluiting werd, was geenszins ongevoelig voor de actieve bemoeienis met de gevangene die binnen de vier muren van de cel moest plaatsvinden: ‘men rekene zich dan niet van alle bemoeijning ontslagen, nadat men de gevangene eene veilige bergplaats gebragt heeft’. Men moest hem regelmatig bezoeken, lectuur verschaffen, belerende spreken aan de wand ophangen ... ‘Zoo wordt de cel (...) eene zacht werkende zedelijke pijnbank’ (Von Baumhauer, 1846, p. 21).

Duitse landen gold het uit 1833 stammende Raue Haus te Hamburg als eerste op verwaarloosde en verweesde kinderen afgestemde initiatief (Dekker, 1985).

Welke richting moest de zorg voor jeugdige criminelen volgens de Europese congressen nu nemen? Gedurende de periode 1846-1910, dus tijdens elf penitentiaire congressen zijn in totaal 30 van de 190 geagendeerde discussiepunten aan de zorg voor minderjarigen en kinderen besteed, een kleine 16%.<sup>10</sup> Daaruit blijkt direct al dat de jeugdkwestie een voorwerp van voortdurende zorg en bezorgdheid is gebleven. In het midden van de negentiende eeuw, tijdens de congressen van 1846 en 1847 werd daarmee niet meer dan een voorzichtig begin gemaakt.

### Frankfurt 1846: Kongreß für Gefängnisreform

Al tijdens het eerste Frankfurtse congres stonden inderdaad jeugdkwesties op de agenda, maar of het de schok van de eerste samenkomst was of de geanimeerde discussie over de andere, meer inventariserende agendapunten: over jeugdkwesties werd slechts in de marge gesproken en de officiële agendapunten dien aangaande werden naar de volgende bijeenkomst doorgeschoven.<sup>11</sup> De Frankfurtse bijeenkomst werd goeddeels in beslag genomen door algemene discussies over het te preferen gevangenisstelsel. Weliswaar waren er afzonderlijke punten op de agenda geplaatst over de actuele staat van het gevangeniswezen in de diverse landen, en zelfs een tamelijk specifieke vraag over de meest gewenste vorm van gevangenzetting van verdachten en beschuldigen, maar alles draaide toch om de derde geagendeerde kwestie welk stelsel aan de basis van de penitentiaire hervorming diende te liggen. Met tweeëntwintig subvragen dienaangaande is dat natuurlijk ook niet verwonderlijk.

Ondanks het feit dat de twee officiële agendapunten over jeugdkwesties niet ter discussie kwamen, werd er wel nu en dan over jeugdigen en hun penitentiaire behoeften gesproken. Ducpétiaux bijvoorbeeld merkt in zijn overzicht van de gevangenisstoestanden in België min of meer terloops op – en vroegtijdig, want een *école de réforme* of *bienfaisance* was er in 1846 nog helemaal niet (Dupont-Bouchat, 1981) – dat het ‘verbeterhuis’ voor jeugdige misdadigers te St. Hubert ‘vrij gunstige uitkomsten’ opleverde (Von Baumhauer, 1846, p. 8). Suringar doet – in aanvulling op de kritische synopsis van Den Tex – van enkele belangrijke verbeteringen in het Nederlandse gevangeniswezen gewag, waaronder ‘het stichten van

<sup>10</sup> Zie bijlage 5 voor het relatieve aandeel van jeugdzorgkwesties op de agenda's van de congressen tussen 1846 en 1910.

<sup>11</sup> Question III. Discussion des points les plus importants qui se rattachent à la réforme pénitentiaire et au choix du système qui doit lui servir de base: 16) Convient-il d'étendre la règle de la séparation individuelle aux femmes, aux enfants et aux militaires prévenu et condamnés? dans quelle mesure et avec quels tempéraments? 22) Communications sur les sociétés de patronage et les asiles pour les jeunes délinquants (Moreau Christophe, 1847, p. 4-5). Von Baumhauer vermeldt de inventariserende vraag naar de penitentiaire toestand in de diverse landen niet en komt door nevenschikking van de overige vragen tot een afwijkende nummering: 17) Behoort de regel van personele afzondering uitgestrekt te worden tot de vrouwen, tot de kinderen, en tot de beschuldigde en veroordeelde militairten? in welke mate en met welke aanwijzingen? 23) Mededeelingen omtrent de maatschappijen van toezicht over, en omtrent de inrigtingen ter opnemng (asiles) van jeugdige misdadigers (Von Baumhauer, 1846, p. v-vi).

afzonderlijke verblijven voor jeugdige vrouwelijke veroordeelden te Amsterdam en voor jeugdige mannelijke te Rotterdam' (Von Baumhauer, 1846, p. 10).<sup>12</sup> Het discours blijft echter in de richting van cellulaire opsluiting wijzen: Lurasco bijvoorbeeld die, vanwege een recente reis door Italië, de vergadering verslag doet over het gevangeniswezen in Lombardije en in dat verband van het bestaan van twee huizen (te Milaan en Cassano) voor jeugdige gedetineerden verhaalt: 'zij zijn slechts voorlopig, ten eenenmale ontbloot van al hetgeen tot redding dezer jonge lieden zoude kunnen strekken. (...) Ja! duizendwerf gelukkiger de (cellulair opgesloten, C.L.) veroordeelden tot 15 en 20 jaren straf, dan deze ongelukkigen, die den leeftijd van 20 jaren nog niet hebben bereikt, en die (...) in alles worden opgeofferd' (Von Baumhauer, 1846, p. 14). Mittermaier – ook net terug van een Italiaanse reis – doet nog een duit in het zakje door te melden dat de zo beroemde jeugdgevangenis San Michele te Rome in een slechte toestand verkeert (Von Baumhauer, 1846, p. 15). Van alle sprekers brengt alleen Suringar het punt van de mogelijk bijzondere positie van vrouwen, kinderen en militairen met betrekking tot het 'afzonderingsstelsel' te berde.<sup>13</sup> Voor de militairen gaat hij daar op het oordeel van Tieboel Siegenbeek af; voor de vrouwen op het inzicht van Elisabeth Fry en Josephine Mallet, die allen voor cellulaire opsluiting gewonnen zouden zijn. Voor de kinderen gaat hij op zijn eigen inzicht af, dat sterk beïnvloed blijkt te zijn door zijn recente – september 1845 – bezoek aan de Franse kolonie Mettray: 'Wat de kinderen betreft beneden de zestien jaren, men rigte er voor op verbeterhuizen, vooral landbouwkoloniën, zoo als Mettray. Maar zijn het volwassen jongelingen en jongedochters van 20 jaren en daarboven, dan roept de ervaring te Amsterdam en Rotterdam, hoe veel goeds er ook gesticht werd: "verbreekt, door afzondering, de misdadige jeugdige associatie" ' (Von Baumhauer, 1846, p. 45, noot 1).

*L'emprisonnement individuel sera appliqué aux condamnés en général, avec les aggravations ou les adoucissements commandés par la nature des offenses et des condamnations, l'individualité et la conduite des prisonniers, de manière que chaque détenu soit occupé à un travail utile, qu'il jouisse chaque jour de l'exercice en plein air, qu'il participe aux bénéfices de l'instruction religieuse, morale et scolaire et aux exercices du culte et qu'il reçoive régulièrement les visites du ministre de son culte, du directeur, du médecin et des membres des commissions de surveillance et de patronage, indépendamment des autres visites qui pourront être autorisées par les règlements'* (Moreau-Christophe, 1847, p. 160).

Met deze veelomvattende resolutie was in Frankfurt besloten dat cellulaire opsluiting het leidend principe bij gevangenisstraf moest zijn. In Brussel werd de 'jeugdkwestie' in dat cellulaire licht gesteld, namelijk door in overweging te geven of het principe van eenzame opsluiting zich ook over de categorie jonge delinquenten diende uit te strekken.

<sup>12</sup> Vergelijkt men de officiële publicatie van de 'proceedings' van het eerste Frankfurtse congres (Moreau Christophe, 1847) met die van Von Baumhauer (Von Baumhauer, 1846), dan blijkt de laatste versie buiten proportie veel ruimte voor de bijdragen van Suringar aan de beraadslagingen ingeruimd te hebben, hetgeen op p. 31, noot 1 van het verslag ook met zoveel woorden wordt erkend: 'drie à vier punten, die in eene vergadering van deskundigen met weinige woorden vermeld behoeft te worden, zijn hier nader ontwikkeld'.

<sup>13</sup> Mogelijk is echter ook deze referentie later in Von Baumhauers redactie toegevoegd.



## Brussel 1847: Congrès pénitentiaire

Het Brusselse congres werd georganiseerd als ware het de voortzetting van het Frankfurtse, dat wil zeggen, men sprak niet van een nieuw, tweede congres, maar van de tweede sessie van het Penitentiaire Congres. Dat was geen sinecure, want als gevolg hiervan ontstond onder de bezoekers bijvoorbeeld nogal wat verwarring of sommige uitgangspunten en resultaten van 'Frankfurt' opnieuw ter discussie mochten worden gesteld of niet. Het was in verschillende aspecten een echt congres. Veel meer dan in Frankfurt was het congres 'aangekleed' met uitstapjes, feestavonden, ontvangsten, etc. Zo werd voor alle congresbezoekers een uitstapje per trein naar het Maison Centrale de Réclusion in Vilvoorde georganiseerd, maar ook een serenade, een openluchtconcert in de botanische tuin en een afsluitende feestavond (Ducpétiaux, 1847, p. 3).<sup>14</sup> Het congres was ook veel grootschaliger. Het telde 196 bezoekers uit zestien verschillende landen.<sup>15</sup>

Op de Brusselse agenda waren zeven vragen gezet, waarvan de eerste expliciet aan de jeugdige delinquenten was besteed. 'Prenant pour point de départ les principes généraux adoptés dans la première session du Congrès, on demande: S'il convient d'étendre l'application du système de séparation, intégralement ou avec certaines modifications ou restrictions, aux jeunes délinquants?' (Ducpétiaux, 1847, p. 15). Na de enkele plichtplegingen en gedenkingen tijdens de openingssessie – inmiddels waren van de penitentiaire 'godfathers' Crawford en Russell overleden – werd aan dit agendapunt de hele eerste dag en een goeddeels de tweede congresdag besteed.

In Brussel speelde Suringar een hoofdrol. Was zijn prominente aanwezigheid in Frankfurt wellicht enigszins voor ons in scène gezet door de onevenwichtige berichtgeving van Von Baumhauer daarover, in België was hij ontegenzeggelijk opinieleider en wegwijzer van de vergadering, waarbij hij Ducpétiaux – die als secretaris van het congres eigenlijk aan handen en voeten gebonden was – nota bene op eigen terrein naar de kroon stak. Dat begon al direct tijdens de openingssessies door middel van een onmiskenbaar zorgvuldig georkestreerde een-twee met Van Meenen, president van het Belgische Hof van Cassatie. Deze hield in zijn openingsspeech het congres voor dat de besluiten van Frankfurt als uitgangspunt moesten dienen: 'Piétiner n'est point marcher; marcher n'est pas avancer si on s'expose à revenir à tout instant au point de départ (...). Tenons donc pour point de départ invariable, constant et incontestable pour nous en cette session, les résolutions adoptées l'an dernier par le congrès pénitentiaire, à Francfort'. Weliswaar, zo betoogde Van Meenen, was in Frankfurt niet alles met unanimité besloten, maar uiteindelijk zou de mensheid zonder meerderheidsbesluit nergens komen: 'Dans les choses pratiques, dans

<sup>14</sup> Dit vanuit cultuurhistorisch perspectief bijzonder interessante aspect van de internationale congrescultuur in de negentiende eeuw hoop ik elders nader uit te werken.

<sup>15</sup> Zie bijlagen 2 en 3. Opnieuw was geen officiële Nederlandse regeringsvertegenwoordiging aanwezig: Mahieu, hoofdinspector van het Nederlandse gevangeniswezen, liet zich verontschuldigen. Ook nu weer ontbraken sommige echte experts op het gebied van jeugdzorg: met name Demetz, directeur van de Franse kolonie Mettray en Wichern, leider van het Duitse 'Raue Haus' die overigens wel een notitie over zijn uitgangspunten aan het congres had doen toekomen.

le mouvement de la vie des hommes, des nations, de l'humanité, il faut que la majorité fasse loi' (Ducpétiaux, 1847, p. 24). Welnu, terugkijkend op wat in Frankfurt besloten was, kon dit niet anders begrepen worden dan als een poging om tegenstanders van de cellulaire opsluiting geen centimeter manoeuvreerruimte te geven bij verdere deliberaties over het geschiktste systeem. Suringar speelde hier onmiddellijk op in door, aansluitend aan deze rede en als zelf aangewezen woordvoerder van alle aanwezigen, Van Meenen voor te dragen als president van de Brusselse sessie,<sup>16</sup> hem in een ademtocht kenschetsende als iemand 'qui est d'accord avec nous sur un point important arrêté au congrès de Francfort, pierre fondamentale du régime pénitentiaire, le système de la bonne compagnie (curs. door mij. C.L.), abusivement nommé si souvent le système d'isolement' (Ducpétiaux, 1847, p. 25).

Nog voordat met de eigenlijke agendapunten begonnen kon worden kregen gerenommeerde congresbezoekers de gelegenheid de stand van zaken met betrekking tot het gevangeniswezen in hun land van herkomst aan het congres mee te delen. Suringar – als éminence grise van de Nederlandse afvaardiging hiertoe als een van de eersten uitgenodigd – greep ook deze gelegenheid aan om het afzonderingsstelsel te bewieroken, waarbij hij – verpakt in ontwapenende, bescheiden woorden – zelfs tot over de rand ging van wat de feitelijkheden in ons land hem toestonden: 'Messieurs, je représente un petit pays; mais j'ai à vous communiquer de grandes choses. S'il était permis à un homme de bon sens et à un chrétien d'être orgueilleux, je le serais dans ce moment, car la Hollande a fait un coup de maître; elle a adopté le système pénitentiaire d'une manière complète, tel que les bases en ont été posées à Francfort.' (Ducpétiaux, 1847, p. 33).<sup>17</sup> En of dat nog niet genoeg was, besloot hij zijn synopsis met het congres mee te delen dat een van de iconen van de gevangenisvorming, Elisabeth Fry, kort voor haar dood ten faveure van het afzonderingsstelsel had gekozen, zelfs in het geval van vrouwelijke gevangenen.

Ondanks al dit verbale geweld liepen de zaken toch nog anders. Toen de eerste ronde eenmaal voorbij was, en 'president' Van Meenen groen licht had gegeven voor een debat over de gewenste vorm van zorg voor jeugdigen, kwam de Franse gevangenisarts Vingtrienier in een eerste gloedvol betoog tot een ferme tegenzet door het congres tot een stellingneming ten aanzien van drie hete hangijzers te verlokken: namelijk, 1. dat het de praktijk om afzondering stelselmatig op jonge gedetineerden toe te passen ten zeerste afwijst; dat het congres de vorming van agrarische kolonies en 'pénitenciers' goedkeurt en wenselijk acht, en 3. de vorming van patronagecomités wenst in de buurt van elke plaats waar jeugdige criminelen verenigd worden (Ducpétiaux, 1847, p. 57-58). Daarmee was de knuppel in het hoederhok geworpen, want dat waren toch wel heel andere geluiden dan tot dan toe

<sup>16</sup> Deze voorstellen vanuit het plenum zijn kennelijk goed gebruik in de negentiende-eeuwse congrescultuur. Ook alle overige honoraire en praktische functies werden tijdens de openingssessie ogenschijnlijk vanuit de zaal toebedeeld.

<sup>17</sup> Weliswaar was er op diverse plaatsen tot experimentele cellulaire opsluiting besloten en was inderdaad sinds 1844 de bouw van een Cellulair Huis van Arrest in Amsterdam onderweg, maar van een volledige aanvaarding van het cellulaire stelsel in al zijn aspecten zoals te Frankfurt aangenomen te spreken was ver bezijden de waarheid. Ook ontbrak er enige wettelijke basis voor in 1847. Zie in dit verband (Franke, 1988; Franke, 1990, p. 189 e.v.) die vermeldt dat de regering officieel pas in 1851 besloot 'bij transitioire wet den strijd over de bevoegdheid tot eenzame opsluiting te doen ophouden'.

te horen waren geweest. Von Baumhauer, die samen met Suringar in 1845 een bezoek aan de Franse landbouwkolonie Mettray gebracht had – en zijn positieve boek daarover nota bene net aan de congrescommissie had aangeboden – deed een poging te redden wat er te redden viel door een andere uitsnede van de discussie te maken. Hij stelde het zo voor dat op het Frankfurtse congres over een bejegening van die kinderen was beslist die volgens de wet met oordeel des onderscheids gehandeld hadden. Voor hen zou cellulaire opsluiting de aangewezen behandeling zijn. Waar het hier nu over ging – landbouwkolonies en dergelijke – dat was toch voor een hele andere categorie kinderen zonder oordeel des onderscheids bedoeld, waar de agenda van deze bijeenkomst niet in voorzag en waarover nu dus niet gesproken moest worden. Daarmee leek de hand van de ‘cellomanen’ echter ruimschoots overspeeld, want steeds meer sprekers ná Von Baumhauer stelden het dictaat van Frankfurt ter discussie en entameerden een inhoudelijke discussie over de gewenste specifieke bejegening van jeugdigen. Om het in de beeldende bewoordingen van Wolowski, Frans professor in industriële wetgeving te Parijs, weer te geven: ‘Messieurs, qu’est-ce donc que l’éducation de l’enfant, qui est un des premiers devoirs de la société? C’est l’apprentissage de la vie (...). Eh bien! Est-ce dans votre cellule – cette chemise de pierre – qu’il pourra faire ce rude apprentissage?’ Om te besluiten met de onder luid applaus ontvangen oneliner: ‘... Ten aanzien van de kinderen (...) protesteer ik tegen toepassing van het cellulaire stelsel’ (Ducpétiaux, 1847, p. 59-60). Daarop kwamen er meer dissidente stemmen los, waaronder die van Varrentrapp, de organisator van het Frankfurtse congres, van De Beaumont, die hoog opgaf van Mettray, van Moreau-Christophe – intieme vriend van Suringar – tenslotte, die betoogde dat zijns inziens alleen bij uitzondering cellulaire opsluiting voor bepaalde, stedelijke jeugdigen geschikt kon zijn, maar anderzijds niet alle jeugdige gevangenen tot landbouwers konden worden omgevormd. En daarmee werd de klok van vier uur gehaald, die de eerste discussiedag in een warboel van meningen, onduidelijkheden, hele en halve irritaties deed eindigen.

De volgende morgen werd de discussie voortgezet. Eerste spreker was... Suringar! Hij had onmiskenbaar geleerd van de vorige dag, en wellicht invloedrijke gesprekspartners aan het diner getroffen, want van het begin zocht hij nu het compromis. Alle kinderen cellulair op te sluiten zou in zijn visie ‘teveel van het slechte’ zijn, allen in een landbouwkolonie op te nemen daarentegen ‘teveel van het goede’ (Ducpétiaux, 1847, p. 69). Deze positie sloot ook beter bij wat ten aanzien van de zorg voor jeugdigen van Suringar bekend is: eigenlijk was hij nog maar net voor het cellulaire systeem gewonnen, en ook toen had hij nog serieuze twijfels over de toepassing van het systeem op jeugdige delinquenten. In zijn uit 1843 stammende *Gedachten over de eenzame opsluiting der gevangenen* formuleerde hij letterlijk: ‘Wat de jeugdige gevangenen betreft, zoo jongens als meisjes, daarover ben ik het met mij zelve nog niet eens. Een groot publicist en onderzoeker is van het stellig begrip, om de jeugdigen van 18 jaren en daar beneden niet cellulair op te sluiten, maar ze gemeenschappelijk op slaapzalen te brengen, mits des nachts onder toezigt van een waker. Anderen intendeel, die de cellulaire gevangenis voor jeugdige veroordeelden te Parijs gezien heb-

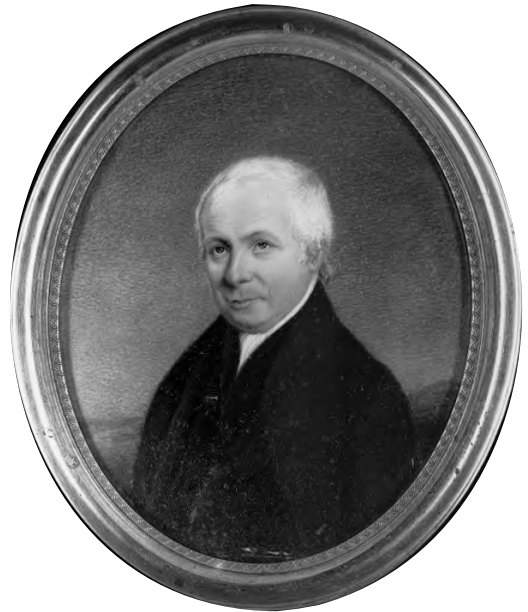
ben, lopen hoog op met die inrigting, en noemen haar navolgenswaardig' (Suringar, 1843, p. 8). Bovendien: nog maar net tevoren, in 1845, bezocht Suringar – met Von Baumhauer – de landbouwkolonie Mettray bij Tours, waar hij zich door Demetz goeddeels had laten winnen voor de agrarische kolonie als opvoedingsmiddel voor jeugdige delinquenten (Suringar, 1847; Von Baumhauer, 1847). Uiteindelijk formuleerde hij het ten overstaan van de vergadering als volgt: 'Il me semble que la règle générale doit être qu'on place les jeunes délinquants dans des maisons de correction, et spécialement dans des colonies agricoles, mais que par exception les jeunes délinquants, qui sont en même temps de grands malfaiteurs, doivent être punis sévèrement par un emprisonnement cellulaire de 1, 2 ou 3 mois' (Ducpétiaux, 1847, p. 69). Eigenlijk een totale omkering dus van zijn oorspronkelijke inzet, maar wel met bijna dezelfde effecten, namelijk dat naar bevind van zaken zowel het een als het ander mogelijk is. Dit nu is – de voormalige koopman – Suringar ten voeten uit: een bevlogen filantroop, gewiekt redenaar en iemand die op resultaten uit is. In vervolg op zijn compromisvoorstel hield hij een pleidooi voor de vorming van patronagecomite's voor jeugdige veroordeelden, de instelling van een landbouwkolonie en toevluchtshuizen in Nederland, de mogelijkheid om jonge vrijgelatenen bij een boer of handwerksman te plaatsen, de samenstelling van een goede handleiding voor de zorg voor jeugdige ontslagenen en ten slotte de opzet van criminele familiestatistieken.<sup>18</sup> Het leek er kortom op dat de spreker door een overvloed aan ideeën de aandacht enigszins wilde afleiden van het feit dat hij zijn oorspronkelijke positie als die-hard aanhanger van de cel voor jeugdigen feitelijk geheel verlaten had.

Ondertussen nam het congres zijn eigen bijzondere loop. Deels kwam dat door het oncontroleerbare (machts)argument dat Suringar had gebruikt toen hij de overleden Elisabeth Fry aan de zijde van de celaanhangers had geschaard, deels ook door de 'marktdiversificatie' in de zorg voor jeugdigen die met name door Von Baumhauer was geëntameerd. Na Suringar was het Engels parlamentslid Pearson die het moment gekomen vond om de coupoging die door de cellomanen van Frankfurt werd ondernomen definitief te smoren. Hij probeerde dat met soortgelijke, retorische middelen die vóór hem ook Suringar had gebruikt, nu door het congres in de voor de meesten onverstaanbare Engelse taal toe te spreken maar te besluiten met een in goed verstaanbaar Frans gestelde confidentie. Die hield in dat hij – Pearson – van Fry's echtgenote een brief te lezen had gekregen die zij hem 'quelques instants avant sa mort' had gedictieerd. Daarin had zij de voors en tegens van cellulaire opsluiting bediscussieerd en zich uitgesproken tegen de afzondering... 'Applaudissements', zo deelt de griffier van het congres mee. (Ducpétiaux, 1847, p. 89). Maar zelfs toen was deze kaart nog niet uitgespeeld, en het blijkt wel hoe invloedrijk de steun van bepaalde coryfeeën kon zijn en hoe belangrijk het was de juiste mensen aan zijn zijde te weten.

Ten leste was het Mollet, de internationaal secretaris van het Nederlandse gevangenisgenootschap, die een reddingspoging ondernam door opnieuw een confidentie: zes

<sup>18</sup> Onder de congresbezoekers bevond zich ook een Belgische statisticus met de naam Quetelet.

Jean Etienne Mollet (1768-1851), internationaal secretaris van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen. Miniatuur van Caroline Fraser-De Periet, particuliere collectie. Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.



weken voor haar – Fry’s – dood, ‘lorsqu’elle jouissait encore d’une bonne santé’ (sic), had hij een hele dag met haar doorgebracht. Lang hadden zij gesproken over het cellulaire systeem en Fry had het aanvankelijk afgewezen omdat zij vreesde dat de lange eenzaamheid slechts ernstig zieke gedetineerden zou opleveren. Daarop had hij haar doen inzien dat die eenzaamheid niet absoluut was – cfr. Suringars ‘bonne compagnie’ – ‘alors elle declara qu’a ces conditions elle approuverait de tout son coeur le système’, en opnieuw: ‘Applaudissements’ (Ducpétiaux, 1847, p. 90).

Moreau-Christophe, inspecteur van het Franse gevangeniswezen, en ‘M. le vicomte de Melun’, president van ‘la société d’économie charitable’ in Parijs, reddden de vergadering met een voorstel voor een resolutie dat na ampele overweging met enkele preciseringen werd aangenomen. Daarin werd de discussie over de jeugdigen die zonder oordeel des onderscheids hadden gehandeld in het geheel niet gereflecteerd, zodat de vergadering zich alleen over de veroordeelde kinderen hoefde uit te spreken. Dat had – geheel in de lijn van Von Baumhauers eerder verhaalde strategie – tot gevolg dat de hoofdlijn van Frankfurt – cellulaire opsluiting voor alle categorieën gevangenen: preventief in hechtenis genomen personen, beschuldigden, veroordeelden, volwassenen, vrouwen en kinderen – toch maximaal kon worden vastgehouden, en bovendien elke verdere deliberatie om over de toepassing van landbouwkolonies bij kinderen die zonder oordeel des onderscheids hadden gehandeld de kop werd ingedrukt door te stellen ‘tandis que ce que nous devons faire maintenant, c’est d’organiser le principe de l’emprisonnement et de l’organiser *par sa formule de pierre*. (...) plus tard nous nous occuperons des colonies agricoles’: “Très-bien! Très-bien! L’ordre du jour!”’ (Ducpétiaux, 1847, p. 96).<sup>19</sup>

## Besluit

De contouren van de wederzijdse beïnvloeding van het nationale en Europese penitentiaire forum in de negentiende eeuw worden – zo moge uit het voorafgaande blijken – vooral door de ideeën over het cellulaire stelsel gevormd. Voor Suringar en de zijnen was het bij thuiskomst rond het midden van de eeuw dan ook volstrekt duidelijk wat er moest gebeuren. Cellulaire opsluiting – het stelsel van de ‘bonne compagnie’- vormde het principe dat voor het Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen tot het einde van de eeuw richtinggevend zou blijven. Het vormde de kern van een conservatieve, op maatschappelijke beheersing en burgerlijke machtsuitoefening georiënteerde habitus. Tegelijk zat er vanaf het begin een zwakke plek in dit doffe, stenen pantser: voor de morele ondernemers die zich tot het Genootschap aangetrokken voelden was ook de zorg zoals die voor criminele kinderen in kolonies kon worden ontwikkeld veelbelovend en aantrekkelijk vanwege de veelsoortige mogelijkheden tot interventie die ermee verbonden waren. De initiële aarzeling die bij de kopstukken van het Genootschap werd gevoeld kon uiteindelijk niet door ferme bewoordingen overstemd worden en leidde ertoe dat zelfs door Suringar verscheidene alternatieven naast de cellulaire opsluiting beproefd werden. Dat hij met zijn in 1851 geopende ‘Nederlandsch Mettray’ feitelijk geen criminële kinderen bereikte – de subsidiegever stond hun toelating tot deze landbouwkolonie niet toe – lijkt een paradox, maar was het voor Suringar geenszins. Hij achtte het verschil tussen criminele opvoedingen en nog niet veroordeelde jonge vagebonden en andere kinderen in de gevarenzone van het leven slechts gradueel. Bovendien werd die zorg feitelijk door de Nederlandse overheid overgenomen toen die in 1857 het eerste verbeteringsgesticht voor jongens in Alkmaar begon en in 1859 in Montfoort een soortgelijk huis voor meisjes opende. De conservatieve tendens in het Genootschap die na 1850 de boventoon ging voeren, en waarvoor Suringar natuurlijk zelf de basis had gelegd, werd sterk bevorderd door mensen als Jacob Domela Nieuwenhuis,<sup>20</sup> die feitelijk de leidersstaf van zijn geestelijk vader Suringar overnam en met zijn overaccentuering van de cellulaire opsluiting als algemene straf het Genootschap tot een waar bolwerk van behoudzucht en zelfbeklag maakte (Domela Nieuwenhuis, 1859). De overgang van de era Suringar naar Nieuwenhuis’ tijd betekende tevens de afwisseling van de ondernemende filantroop pur sang door de academische jurist: een tendens die zich zeker binnen het Nederlandse Genootschap, maar evenzeer na het Londense congres van 1872 op het niveau van de internationale congresbezoekers voordeed. Dat daarmee een morele motivatie door een zuiver wetenschappelijke zou zijn vervangen lijkt echter geenszins waarschijnlijk.

19 De officiële resolutie naar aanleiding van deze ‘jeugdkwestie’ luidde als volgt: ‘Des maisons spéciales d’éducation correctionnelle seront affectées aux jeunes condamnés. Le régime auquel seront soumis les détenus dans ces maisons sera combiné avec le système de l’emprisonnement individuel appliqué dans les conditions les moins rigoureuses, avec placement des enfants dans les colonies agricoles ou leur mise en apprentissage chez des cultivateurs, des artisans ou des industriels, et l’intervention des sociétés de patronage’ (Ducpétiaux, 1847, p. 180).

20 Het gaat hier om de broer van de anarchist Ferdinand. Zie over beiden: Altena & De Jong, 1997.

## Referenties

- B. Altena en R. de Jong (red.), 'en al beschouwen alle broeders mij als den verloren broeder': de familiecorrespondentie van en over Ferdinand Domela Nieuwenhuis, 1846-1932 (Amsterdam 1997).
- M.M. von Baumhauer, *Verslag der beraadslagingen op het poenitentiair congres gehouden te Frankfort a/M. 28, 29 en 30 september 1846* (z.pl. 1846).
- M.M. von Baumhauer, *De landbouwkolonie te Mettray (in Frankrijk), een voorbeeld voor Nederland* (Leeuwarden 1847).
- D.J. Bosley, 'The Problem of the Young Offender – an Ideal Solution? Agricultural Reformatories in England and France: the Nonage 1800-1854' in: A.G. Hess and P.F. Clement (eds.), *History of Juvenile Delinquency. A collection of essays on crime committed by young offenders, in history and in selected countries* (Aalen 1997), vol. 1, p. 289-325).
- J. Christiaens, *De geboorte van de jeugd-delinquent* (België, 1830-1930) (Brussel 1999).
- S. Cohen, *Visions of social control: crime, punishment and classification* (Cambridge 1985).
- J.J.H. Dekker, *Straffen, redden en opvoeden; Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West-Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor Nederlandsch Mettray* (Assen/Maastricht 1985).
- J. Domela Nieuwenhuis, *De straf der afzonderlijke opsluiting; Historisch en kritisch beschouwd, vooral in hare betrekking tot ons vaderland* (Amsterdam 1859).
- A. van Drenth, 'Vrouwelijke zorg om het wonen. Woninginspectrices bij Philips en de gemeente Eindhoven in het Interbellum', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 22(1996), p. 113-138.
- A. van Drenth, 'Over dienende liefde en zorgende macht', in: *Tijdschrift voor Vrouwenstudies* 18(1997), p. 322-336.
- E. Ducpétiaux (éd.), *Débats du Congrès pénitentiaire de Bruxelles: session de 1847, seances des 20, 21, 22, et 23 Septembre* (Bruxelles 1847).
- M.-S. Dupont-Bouchat, 'La Belgique Capitale Internationale du Patronage au XIXe siècle', in: J. Detienne (éd.), *Justice et Aide Sociale; 100 ans d'évolution; reflets et perspectives de politiques criminelles, pénitentiaire et sociale* (1894-1994) (Bruxelles 1994), p. 281-337.
- M.-S. Dupont-Bouchat, 'Le pénitencier de Saint-Hubert. I. La maison pénitentiaire des jeunes délinquants (1840-1867)', in: *Saint-Hubert d'Ardenne, Cahiers d'Histoire*, V(1981), p. 161-182.
- M.-S. Dupont-Bouchat, *De la prison à l'école; les pénitenciers pour enfants en Belgique au XIXe siècle* (1840-1914) (Heule 1996).
- M. Foucault, *Discipline, Toezicht en Straf; de geboorte van de gevangenis* (Groningen 1975).
- H. Franke, 'Het bolwerk Schinkel in Amsterdam. De eerste gevangenis van een cellulair mensbeeld', in: S. Faber e.a. (red.), *Criminaliteit in de negentiende eeuw* (Hilversum 1988), p. 51-69.
- H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland* (Utrecht 1990).
- H. Gaillac, *Les Maisons de Correction. 1830-1945* (Paris 1971).
- F. de Haan en R. van der Heide, 'Vrouwen-Vereenigingen, Dames-Comité's en feministen', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 23(1997), p. 278-304.
- P. King and J. Noel, 'The origins of the 'problem of juvenile delinquency': the growth of juvenile prosecutions in London in late eighteenth and early nineteenth centuries', in: *Criminal Justice History* 14(1993), p. 17-41.
- C. Lasch, *Haven in a Heartless World; the family besieged* (New York 1979).
- E. Laurillard, *Levensschets van W.H. Suringar* (Leiden 1873).

- C.G.T.M. Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind; bestraffing en opvoeding van criminele kinderen in jeugdgevangenis en opvoedingsgesticht, 1833-1886* (Hilversum 1995).
- S.M. Magarey, 'The Invention of Juvenile Delinquency in Early Nineteenth-Century England', in: A.G. Hess and P.F. Clement (eds.), *History of Juvenile Delinquency. A collection of essays on crime committed by young offenders, in history and in selected countries* (Aalen 1990), vol. 1, p. 325-347).
- C.J.A. von Mittermaier, *Débats du Congrès pénitentiaire de Francfort-sur-le-Mein* 28, 29 et 30 Septembre 1846 (Paris 1847).
- J.E. Mollet, *Notice Historique sur l'Etablissement et les Progrès de la Société établie dans les Pays-Bas, pour l'Amélioration morale des prisonniers; suivie du Règlement de la dite société* (Amsterdam 1838).
- M.L. Moreau-Christophe (éd.), *Débats du Congrès pénitentiaire de Francfort-sur-le-Mein*, 28, 29 et 30 septembre 1846 (Paris 1847).
- M. Perrot (éd.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIXe siècle par Michelle Perrot. Débat avec Michel Foucault* (Paris 1980).
- M. Perrot, 'Les Enfants de la Petite-Roquette', in: *L'Histoire* 100(1987) p. 30-38.
- W.H. Suringar, *Gedachten over de eenzame opsluiting der gevangenen* (2e druk; Leeuwarden 1843).
- W.H. Suringar, 'Mijn bezoek aan Mettray', in: M. M. von Baumhauer (red.), *De Landbouwkolonie te Mettray* (in Frankrijk), een voorbeeld voor Nederland (Leeuwarden 1847), p. I-XXXII.

Bijlage 1. Overzicht van internationale penitentiaire congressen, 1846-1950

jaar	plaats
1. 1846	Frankfurt a/M
2. 1847	Brussel
3. 1857	Frankfurt a/M
4. 1872	Londen
5. 1878	Stockholm
6. 1885	Rome
7. 1890	St. Petersburg
8. 1895	Parijs
9. 1900	Brussel
10. 1905	Boedapest
11. 1910	Washington
12. 1925	Londen
13. 1930	Praag
14. 1935	Berlijn
15. 1950	Den Haag



## Bijlage 2. Bezoekers van de internationale penitentiaire congressen, absolute aantallen, 1846-1900

jaar	plaats	aantal bezoekers
1846	Frankfurt a./M.	75
1847	Brussel	196
1857	Frankfurt a./M.	onbekend
1872	Londen	341
1878	Stockholm	297
1885	Rome	234
1890	St. Petersburg	740
1895	Parijs	817
1900	Brussel	395

## Bijlage 3. Landen vertegenwoordigd tijdens de internationale penitentiaire congressen, absolute aantallen, 1846-1910

jaar	plaats	aantal landen
1846	Frankfurt a./M.	11
1847	Brussel	16
1857	Frankfurt a./M.	onbekend
1872	Londen	21
1878	Stockholm	26
1885	Rome	25
1890	St. Petersburg	26
1895	Parijs	24
1900	Brussel	29
1905	Boedapest	29
1910	Washington	33

## Bijlage 4. Punten ter discussie op de internationale penitentiaire congressen, absolute aantallen, 1846-1910

jaar	plaats	sect. I Strafwetgeving	sect. II Instituties	sect. III Preventieve Maatr.	sect. IV Kinderen
1846	Frankfurt a./M.	1	20	0	2
1847	Brussel	1	4	1	1
1857	Frankfurt a./M.	1	6	1	1
1872	Londen	10	13	5	1
1878	Stockholm	3	6	3	2
1885	Rome	4	8	8	2
1890	St. Petersburg	6	11	5	3
1895	Parijs	8	9	5	8
1900	Brussel	5	4	3	4
1905	Boedapest	4	5	3	4
1910	Washington	3	3	4	4

## Bijlage 5. Punten ter discussie op de internationale penitentiaire congressen, verhoudingsgetallen, 1846-1910

jaar	plaats	sect. I Strafwetgeving	sect. II Instituties	sect. III Preventieve Maatr.	sect. IV Kinderen
1846	Frankfurt a./M.	4,3	87	0	8,7
1847	Brussel	14,29	57,14	14,29	14,29
1857	Frankfurt a./M.	11,11	66,67	11,11	11,11
1872	Londen	34,48	44,83	17,24	3,45
1878	Stockholm	21,43	42,86	21,43	14,29
1885	Rome	18,18	36,36	36,36	9,09
1890	St. Petersburg	24	44	20	12
1895	Parijs	26,67	30	16,67	26,67
1900	Brussel	31,25	25	18,75	25
1905	Boedapest	25	31,25	18,75	25
1910	Washington	21,43	21,43	28,57	28,57

# IN NAAM VAN ORANJE ...

## PRINSGEZINDEN EN PATRIOTTEN IN FRIESLAND

In dit artikel staat centraal een sententie van het Hof van Friesland van 29 april 1797 gewezen tegen Obe Sybrens van Gaast.<sup>1</sup> Doel van het artikel is het nut van rechterlijke archivalia voor de geschiedschrijving te demonstreren.

Het Hof van Friesland is opgericht in 1499 door hertog Albrecht van Saksen.<sup>2</sup> Het Hof was belast met bestuurlijke en rechtsprekende taken. In 1515 kwam Friesland in handen van de Habsburgers, die zich ook door een dergelijke raad lieten bijstaan. Nadat Friesland deel uit was gaan maken van de Republiek der Verenigde Nederlanden bleef het Hof bestaan. Zijn taken werden evenwel beperkt tot de rechtspraak in civiele en criminele zaken. Het was voor die zaken de hoogste rechter. Het Hof overleefde alle wisselingen van de macht. Het moest echter, na de inlijving bij Frankrijk, in 1811 wijken voor de Franse rechterlijke organisatie. Dat systeem ligt ook ten grondslag aan de Nederlandse rechterlijke organisatie.

De relaties tussen Frankrijk en de Republiek hadden veel weg van een haat- liefdeverhouding. Op cultureel gebied is de invloed van Frankrijk erg groot geweest. Op staatkundig gebied waren er steeds grote spanningen, die in de achttiende eeuw regelmatig tot oorlog leidden. In 1747 dreigde het gevaar dat het Franse leger de Republiek zou veroveren.<sup>3</sup> Het volk kwam in opstand tegen de regenten en eiste de terugkeer van het Huis van Oranje. De Friese stadhouder Willem Karel Hendrik Friso<sup>4</sup> werd als Willem IV stadhouder van alle zeven gewesten. Het stadhouderlijk hof verhuisde van Leeuwarden naar Den Haag, waardoor de Friese invloed op de stadhouder verminderde. De invloed van Willem IV in Friesland nam daarentegen sterk toe. In 1748 bemiddelde hij in de ruzies tussen de regenten en de oppositie. Hij wist daarbij zijn positie in Friesland flink te versterken.<sup>5</sup>

Friesland zag Willem IV niet weer. Zijn opvolger Willem V<sup>6</sup> liet zich in Friesland slechts

1 Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nr. 7526, Crimineel Sententieboek 1795-1798, fol. 177. Het procesdossier heeft nr. 5199.

2 Albrecht III (1443-1500) de kloekmoedige, hertog van Saksen-Meissen. Albrecht was een bekwaam legeraanvoerder en van 1488 tot 1492 stadhouder der Nederlanden. Als dank voor zijn verdiensten en in ruil voor de enorme schulden die de Habsburgers aan hem hadden werd hij in 1498 door de Duitse keizer Maximiliaan aangesteld tot erfelijk gouverneur onder de titel 'gubernator en potestaat' van een aantal Friese gebieden, waaronder Friesland.

3 Het gaat hier om de Oostenrijkse successieoorlog (1740-1748). Die werd besloten met de Vrede van Aken. De Republiek kreeg Maastricht en Bergen op Zoom terug. Händel componeerde bij die gelegenheid de *Fire Work Music*.

4 Willem Karel Hendrik Friso (1711-1751) was in 1747 stadhouder van Friesland, Groningen, Drenthe en Gelderland. Hij werd toen stadhouder van alle gewesten van de Republiek en kapitein- en admiraal-generaal van die Unie. Die ambten waren erfelijk in de mannelijke en in de vrouwelijke linie. Zijn staatkundige positie was toen ijzersterk.

5 Het resultaat van die bemiddeling was het Reglement reformatoir van 21 december 1748. De stadhouder verkreeg het recht een groot aantal ambtenaren te benoemen, waaronder de raadsheren van het Hof van Friesland. De benoeming van de magistraat in alle Friese steden viel hem ten deel. Daardoor kreeg hij een nog grotere invloed op het kwartier van de Steden in de Staten van Friesland.

sporadisch zien.<sup>7</sup> Friesland en het Huis van Oranje vervreemdden van elkaar. De burgerij, sterk onder de invloed van het gedachtengoed van de Verlichting, zette zich af tegen een regering die alles bij het oude wilde laten. Die burgerij maakte gemene zaak met de oppositie, de patriotten, en zette zich af tegen de prinsgezinden. Dat leidde in 1787 tot een staatsgreep. Een tegenregering vestigde zich in de universiteitsstad Franeker. Het wettig gezag, de prinsgezinde Staten van Friesland, kreeg met moeite de bovenhand. De repressie was hard. Veel leidinggevende patriotten namen de wijk naar Noord-Frankrijk. Het Hof van Friesland ondersteunde het beleid van de Staten met harde vonnissen. Veel patriotten werden uit Friesland verbannen, terwijl hun goederen verbeurd werden verklaard.<sup>8</sup>

Maar het tijt keerde. In het begin van 1795 bezetten de Fransen met steun van de patriotten het grondgebied van de Republiek der Verenigde Nederlanden. In hun kielzog keerden ook de patriotten die hun heil in Frankrijk hadden moeten zoeken terug. Die dorsten naar wraak. De Bataafse revolutie, traag begonnen, kwam weldra goed op gang. Prinsgezinde functionarissen werden ontslagen. De graven van de Oranjes in de Grote Kerk te Leeuwarden werden verwoest. Op het dragen van oranje kleding en versierselen en het zingen van prinsgezinde liedjes werden in april 1795 forse straffen gesteld.<sup>9</sup> Dergelijke draconische maatregelen tonen aan dat het Oranje-sentiment onder de bevolking nog sterk leefde. Het Hof distancierde zich publiekelijk van deze draconische wetgeving: de zwaarte van de bedreigde straffen stond in geen verhouding tot de ernst van de gepleegde feiten. Dat kwam de verhouding met de Provisionele representanten niet ten goede.

De raadsheren van het Hof van Friesland bleven vooralsnog in functie. Slechts één raadshere, die ook zelf vond dat hij moest gaan, werd ontslagen. Dat zou niet lang duren. In juli 1795 werden zeven van de nog resterende raadsheren als politiek onbetrouwbaar ontslagen. Zij werden nog door juristen vervangen. In april 1796 volgden de laatste vier raadsheren uit de tijd van de Republiek. Zo waren in de loop van 1796 alle raadsheren uit de stadhoudelijke tijd vervangen. Na enige ingrijpende zuiveringen stonden medio 1796 de neuzen van de raadsheren voorlopig weer in de gewenste radicaal revolutionaire richting. Ook andere wijzingen werden doorgevoerd. Niet-juristen werden tot raadshere benoemd. Het aantal raadsheren werd teruggebracht van twaalf tot zeven. In de praktijk was het minimum acht.<sup>10</sup>

6 Stadhouder Willem IV overleed in 1751. Zijn zoon Willem V Batavus (1748-1806) werd de nieuwe stadhouder. Hij regeerde aanvankelijk onder voogdij van zijn moeder, de Engelse prinses Anna van Hannover, en na haar overlijden in 1759, onder die van Lodewijk Ernst, hertog van Brunswijk-Wolfenbüttel. In Friesland werd het stadhouderschap waargenomen door zijn grootmoeder Maria Louise van Hessen-Kassel (Maaïke Meu) en na haar dood door zijn zuster Carolina.

7 In 1785 bracht Willem V een bezoek van ongeveer een maand aan Friesland om zijn verhouding met grietmannen te verbeteren.

8 W. Bergsma e.a. (red.), *For uuz lân, wyv en bern. De patriottentijd in Friesland* (Leeuwarden 1987).

9 In de publicatie van de Provisionele representanten van het volk van Friesland van 23 februari 1795 wordt het roepen van Oranje boven, het zingen van Oranjeliedjes en het dragen van Oranjeteekenen, als linten en cocardes, uitdrukkelijk verboden. In de publicatie van 7 april 1795 wordt dat verbod, meer uitgebreid, herhaald en wordt daarop de straf gesteld van openbare geseling en verbanning uit Friesland voor de tijd van vijf jaar. Wanneer daardoor ook werkelijk oproer wordt verwekt, wordt de doodstraf opgelegd. De ernstige correctie van kinderen die dit soort feiten plegen wordt aan de municipaliteiten overgelaten. Op 28 januari 1796 vaardigden de representanten een publicatie uit, die in het verlengde van deze eerdere publicaties ligt.

10 De mutaties bij het Hof van Friesland zijn in deze tijd omvangrijk en frequent. Na de zuiveringen van 1795 en 1796, waarbij de oude garde verdween, vregen de overige raadsheren eind april 1796 ontslag. Zij kunnen zich niet verenigen met het beleid van het

Het was ook wel nodig dat de raadsheren het nieuwe bewind onderschreven. Naarmate de revolutionaire beweging radicaler werd, groeide het verzet daartegen. De nieuwe machthebbers zaten op een tijdbom. In het begin van 1797 was er een groot oproer met sterk orangistische trekken. Drieduizend woedende boeren trokken op tegen de stad Makkum. De regering slaagde er in dit zogenaamde ‘Kollumer oproer’ te bedwingen. Het Hof van Friesland, nu vol revolutionair élan, veroordeelde een dertigtal opstandelingen tot strenge straffen. Een van de leiders van de opstand werd twee weken na het oproer te Leeuwarden onthoofd.<sup>11</sup>

Het feit dat de positie van het revolutionaire gezag nog allerminst stevig gevestigd was verklaart de forse reactie van het Hof van Friesland in de zaak tegen Obe Sybrens.

De zaak speelde zich in Makkum af. Aan het eind van de achttiende eeuw was Makkum een vlek, een groot dorp met stadse allures. Het telde 600 huizen en 2400 inwoners. Makkum wist te profiteren van de economische opbloei van handel en nijverheid. De burgerij was grotendeels patriots- en Fransgezind. Men had van harte meegedaan met de opstand in 1787. Een van de leiders, Jan Yme Tichelaar, was door het Hof van Friesland veroordeeld tot een verbanning uit Friesland voor de tijd van drie jaar.<sup>12</sup> De komst van de Franse troepen in 1795 bracht voor vele Makkumers de bevrijding van het Oranje-juk met zich mee.<sup>13</sup>

In een dergelijke omgeving is weinig ruimte voor Oranjemanifestaties. Over zo’n manifestatie van een ‘oranjekraaiër’ vertelt ons een strafdossier van het Hof van Friesland.

Op 13 april 1797 loopt de, naar eigen zeggen, 36-jarige Obe Sybrens uit Gaast met een grote strik van oranje lint op zijn hoed over de sluis op de Zeedijk te Makkum. Dat wordt opgemerkt door Haije Gerrits. Haije is bediende op een wisselkantoor. Hij probeert die strik van de hoed te praten. Een luitenant van de schutterij, Jouwert Buwalda, komt er bij. Ook hij probeert Obe Sybrens te overreden: ‘Mantie, dat mag je niet draagen’. Maar Obe gooit de kont tegen de krib. Hij deelt omstandig mede dat hij zich van dat alles niets aantrekt. ‘Deze overigheeden die tel ik niet, onder de voorige heb ik dat gedragen en onder

provinciaal bestuur. Een pijnpunt is de benoeming van raadsheren die geen jurist zijn. Die verzoeken om ontslag worden ingewilligd. Nieuwe raadsheren worden benoemd. In 1797 lopen de meningsverschillen tussen het Hof en het bestuur van Friesland zo hoog op dat alle raadsheren op één na, A. Staal, op 29 mei 1797 worden ontslagen. Ook nu worden nieuwe raadsheren benoemd. Die wisseling van de wacht vindt plaats tussen de nog te bespreken eerste en tweede zaak tegen Obe Sybrens. Zie daaromtrent uitvoerder A.H. Huussen, *Veroordeeld in Friesland. Criminaliteitsbestrijding in de eeuw der verlichting* (Leeuwarden 1994), p. 48 e.v.; O. Vries e.a., *De Heeren van den Raede. Biografie en groepsportret van de raadsheren van het Hof van Friesland 1499-1811* (Hilversum-Leeuwarden 1999), p. 141 e.v.

<sup>11</sup> Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nr. 7526, Crimineel Sententieboek 28 nov. 1795-20 dec. 1798, fol. 157<sup>vo</sup>-159<sup>ro</sup>., sententie van 18 februari 1797 (Jan Binnes van Oudswoude, procesdossier nr. 6979). Met de berechting van de overige betrokkenen was het Hof tot ver in 1798 bezig.

<sup>12</sup> A. Buursma, ‘Verleden tijd. Een Makkumer patriot op de vlucht’, in: *Wijd en Zijd*, 15 mei 1991. Het procesdossier en de sententie van Hof van Friesland bevinden zich op het Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nrs. 15476 en 16657, Civiel Sententieboek 1789, sententies van 19 december nr. 9.

<sup>13</sup> Dat moest gevierd worden. Op 25 mei 1795 is Makkum feestelijk versierd. Er is een parade van de daar gelegerde Franse en Zwitserse troepen en van het gewapende burgerkorps. In de optocht draagt een jongetje de vrijheidsspeer en de vrijheidshoed en twee in het wit geklede meisjes beelden vrede en gerechtigheid uit. Een en zestig burgeressen lopen mee, gekleed in het wit en met de nationale kleuren versierd. De allerschoonste muziek, klokgelui en dans luisteren de feestelijkheden op ‘ter gedachtenis aan de zo ‘gelukkige verbintenis met Frankrijk’. De schoolmeester wordt als Oranje-klant ontslagen (A. Algra, *De historie gaat door eigen dorp*, dl. II (Leeuwarden, z.j.), p. 242).



De zaak Obe Sybrens: het zakje waarin zich het procesdossier bevond, het eerste blad van de sententie uit het dossier en het oranje lint als stuk van overtuiging, gedrapeerd om een nieuwe hoed.

deze wil ik dat ook dragen'. Daar wil hij geen Regent om vragen. Waaraan hij ten overvloede toevoegt dat de regenten gekken zijn.

Dat kunnen goede patriotten niet op zich laten zitten. Haije Gerrits graait Obe Sybrens de hoed van het hoofd en trekt de oranje kokarde er af. Obe wordt gearresteerd en opgesloten. Het Nedergerecht van Wonseradeel hoort Obe Sybrens en de getuigen. Obe maakt de zaak erger door te verklaren dat hij de wetten tegen het dragen van Oranje niet erkent, want dat zij strijdig zijn met de leer van de 'Godsaligheid'. Op 16 april – eerste Paasdag – wordt hij met de stukken opgezonden naar Leeuwarden, alwaar hij in het Blokhuis wordt opgesloten.<sup>14</sup> Met Obe Sybrens wordt het oranjelint als stuk van overtuiging opgezonden. De Procureur-Generaal, Scheltema,<sup>15</sup> stelt de punten van ondervraging, in feite zijn aanklacht, op. Alleen de verdachte, Obe Sybrens, wordt nog gehoord. Dat gebeurt bij verhindering van de door het Hof daarvoor aangewezen radicale raadsheer Paape,<sup>16</sup> door de minstens even radicale raadsheer Staal.<sup>17</sup> Daarbij wordt dat lint getoond.<sup>18</sup> Overeenkomstig de aanklacht van de Procureur-Generaal, waarbij de nadruk ligt op het dragen van oranje en de weigering dat te verwijderen, alsmede op de bewering dat de regenten gekken zijn, wordt Obe Sybrens op 29 april veroordeeld 'omme bij den Scherprechter op het schavot geleijdet en aldaar wel strengelijk gegeeselt te worden'. Voorts wordt hij voor de tijd van vijf jaar uit Friesland gebannen. Binnen een dag moest hij uit Leeuwarden zijn vertrokken en binnen

<sup>14</sup> Opvallend is dat de rechter van het Nedergerecht zijn brief aan het Hof van Friesland, waarin hij Sybrens overdraagt, eindigt met de in deze revolutionaire tijd ietwat ouderwetse groet: 'Wij bevelen U in Gods Heilige Bescherming en zijn Uwe Medeburgers van het Geregte van Wonseradeel'. Kennelijk worden de burgerlijke beleefdheden in ere gehouden. Anders dan in Frankrijk had de Bataafse revolutie niet zo'n sterk anti-godsdienstig karakter.

<sup>15</sup> Nicolaas Scheltema, procureur-generaal van 24 maart 1796 tot 4 juli 1798.

<sup>16</sup> Gerrit Paape (1752-1803), in 1796 als niet-jurist tot raadsheer benoemd en op 29 mei 1797 met anderen ontslagen wegens hooglopende conflicten tussen het Hof en het Provinciaal bestuur; O. Vries e.a., *De Heeren van den Raede*, p. 398 e.v.

<sup>17</sup> Abraham Staal (1752-1804), doopsgezind dominee, was raadsheer van april 1796 tot 27 juni 1797. Staal was geen jurist; O. Vries e.a., *De Heeren van den Raede*, p. 395 e.v.

<sup>18</sup> Het lint bevindt zich nu nog in het dossier. Het is van zijde en kennelijk van goede kwaliteit.

drie dagen uit Friesland. Dat was niet zo moeilijk. De grens met Groningen was dichtbij.<sup>19</sup>

Maar daarmee was de zaak nog niet afgelopen. Het is zeer de vraag of Obe Sybrens de grens met Groningen wel heeft bereikt. Op 4 juni 1797 wordt hij in Friesland te Pingjum aangetroffen. Hij wordt opnieuw opgepakt, gehoord en opgezonden naar Leeuwarden. Het Hof laat niet met zich spotten. Obe wordt, na verhoord te zijn door de raadsheer Kutsch,<sup>20</sup> op 12 juni 1797 wegens het niet voldoen aan een rechterlijke vonnis, veroordeeld tot twee jaar Tuchthuis. Die straf wordt uitdrukkelijk niet in mindering gebracht op de verbanning van vijf jaar.<sup>21</sup> Opvallend is de snelheid waarmee het Hof procedeert. De eerste zaak neemt zeventien dagen, de tweede zeven. Zo werd het voorarrest tot een minimum beperkt. De procedure is schriftelijk.

Zijn er nu meer van dit soort zaken geweest? G.A. Wumkes, die al in 1913 de aandacht vroeg voor het belang van de sententieboeken van het Hof van Friesland bij historisch onderzoek, beantwoordt die vraag bevestigend.<sup>22</sup> Hij vermeldt het fenomeen van de ‘oranjekraaiers’ onder andere in de jaren 1795 tot 1797. Wumkes maakt melding van een aantal uitspraken van het Hof en komt voor de jaren 1795 tot 1797 tot de conclusie: ‘Geen week ging voorbij dat het Hof niet een dergelijk vonnis velde’.<sup>23</sup> Eigen onderzoek in de Sententieboeken van het Hof van Friesland wijst uit dat dit soort zaken veelvuldig voorkwam. In 1795 was bij het Hof het standaardtarief voor het dragen van een Oranje lint of het simpel roepen van ‘Oranje boven’ acht dagen op water en brood. Het herhaald in het openbaar oranjeliederaren zingen als het volk ter kerke ging kwam op veertien dagen water en brood. In die tijd gematigde straffen. Maar als men zich niet ontzag in het openbaar te zeggen ‘dat ons land thans door Schelmen en Gauwdieven geregeerd wierd’, tapte het Hof uit een ander vaatje: een half jaar verbanning uit Friesland.<sup>24</sup> Naarmate de revolutie verder ging en het Hof sterker werd gezuiverd, steeg de strafmaat. In september 1795 beginnen de straffen te stijgen. Verbanning en plaatsing in het tugt- en werkhuis komen dan voor. In september 1796 komen wij voor het eerst tegen dat het simpele dragen van een Oranje-teken of lint wordt bestraft met geseling en tewerkstelling in het Tugt- en Werkhuis voor de tijd van één jaar. In 1797 loopt de strafmaat verder op. Wat dat betreft heeft Obe Sybrens domweg pech gehad. Daarna daalt de strafmaat weer totdat die in 1798 weer rond de acht tot veertien dagen op water en brood bedraagt.<sup>25</sup> Dat is de grote lijn; daarop zijn vele uitzonde-

19 Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nr. 5199 (procesdossier) en nr. 7526, Crimineel Sententieboek 1796-1798, fol. 177.

20 Jan Carel Kutsch (1745-1803), als niet-jurist tot raadsheer benoemd in 1797 en weer ontslagen op 27 juni 1798; O. Vries e.a., *De Heeren van den Raede*, p. 404 e.v.

21 Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nr. 5219 (procesdossier) en nr. 7526, Crimineel Sententieboek 1795-1798, fol. 186.

22 G.A. Wumkes, ‘s Hof’s sententieboeken als bron voor de geschiedenis van Friesland’, in: *De Vrije Fries* 23 (1915), p. 140-155. Het gaat hier om de lezing die Wumkes hield op de jaarvergadering van het Friesch Genootschap op 18 oktober 1913.

23 G.A. Wumkes, ‘s Hof’s sententieboeken’, p. 151-152.

24 De mededeling aan een Frans voluntaire: ‘Ik wilde dat alle Franschen aan de galg hingen te droogen’ leverde blijkens de sententie van het Hof van 2 juli 1797 slechts veertien dagen opsluiting op water en brood op.

25 Zie daaromtrent Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nr. 7525, Crimineel Sententieboek 1790-1795, en nr. 7526, Crimineel Sententieboek 1795-1798.

ringen. Je kunt in die straftoemeting een parallel zien met de politieke spanningen, die met het Kollumer oproer begin 1797 een hoogtepunt bereikten.<sup>26</sup>

Wie was nu de hoofdpersoon van ons verhaal Obe Sybrens?

Obe, geboren rond 1760, zelf boerenarbeider, stamde uit een landarbeidersgezin van negen kinderen, waarvan een deel vroeg overleed. Zijn vader Sybren Baukes en zijn moeder Rinske Fopkes werden beiden in 1747 lidmaat van de Nederlands Hervormde kerk. Sybren Baukes bracht het in 1794 zelfs tot diaken. Van Obe is geen lidmaatschap van enig kerkgenootschap bekend. In 1797 wordt hij in verband gebracht met Gaast, waar hij verbleef. In de processtukken staat vermeld dat hij geen vaste woonplaats had. Na de inlijving bij Frankrijk moest een ieder een achternaam nemen. Hij geeft dan op de mairie van Witmarsum op: Obe Sybrens, Profeet van Syon. Op 11 juli 1814 overleed hij aldaar, zonder kinderen achter te laten, 55 jaar oud.

Die naam 'profeet van Sion' is intrigerend. Sion is een van de bergen waarop Jeruzalem is gebouwd. Met Sion wordt vaak Jeruzalem bedoeld. Mogelijk heeft Obe Sybrens zich vereenzelvigd met de profeet Zacharia. In hoofdstuk acht van de profetie wordt het herstel van Jeruzalem aangekondigd. In hoofdstuk negen voorspelt de profeet de Messias: 'Verheug U zeer, gij dochter Sions, juich gij dochter Jeruzalems: zie Uw koning zal U komen ...' (Zacharia 9:9). In de Franse tijd kon dat door de bijbelvaste bevolking van Friesland gemakkelijk begrepen worden als een voorspelling van de terugkeer van het Huis van Oranje.<sup>27</sup> Bon entendeur, demi mot suffit.

Twee eeuwen later vragen wij ons af of die harde repressie van de prinsgezinden zin heeft gehad. Waarschijnlijk wel. De schrik kwam er zo goed in. Als in 1799 Engelse troepen in zuidwest Friesland landen, blijft de verwachte volksofstand uit. De overheid weet Oranjevoelingen de baas te blijven. Bij de Follegaasterbrug drijft de burgerwacht van Lemmer de Engelsen terug naar hun schepen. De invasie mislukt.

Maar dat neemt niet weg dat bij de bevolking, ook in Makkum, de sympathie voor Oranje blijft. In 1810 wordt Nederland bij Frankrijk ingelijfd. De Franse vlag moet in Makkum van de toren wapperen. Een bewoner van Makkum posteert zich in de toegang tot die toren en roept tot de Franse soldaten die met gevelde bajonet op hem toekomen: 'Stek mar ta, der komt Oranjebloed út'.<sup>28</sup> Ook dat is Makkum.

<sup>26</sup> Het Hof van Friesland wist bij de straftoemeting te nuanceren. In de nacht van 18 op 19 januari 1797 speelde Simon Everts op een partijtje van Oranjegezinden op zijn viool 'de oproerdeun Wilhelmus van Nassauen'. Hij werd strengelijk gezeseld. Pieter Ytzes die danste op de muziek en zich verder niet ontzag om zich verder aan oproerige gedragingen schuldig te maken werd niet alleen gezeseld, maar werd ook voor vijf jaar in het Landschaps Tugt- en Werkhuis te werk gesteld. Dezelfde straf kreeg Andrys IJsbrandt die, hoewel hij gewaarschuwd was, op de muziek danste. Bovendien zong hij enige andere oproerdeunen, riep 'Oranje Boven!' en gaf de schutter Dirk Peters enige slagen op het hoofd onder het uiten van onbehoorlijke vloeken. Rijksarchief in Friesland, toegang 14, Hof van Friesland, nr. 7526, Crimineel Sententieboek 1795-1798, fol. 153 ro.-154 vo. De sententies zijn van 8 februari 1797 (procesdossiers Simon Everts: nr. 5150; Pieter Ytzes: nr. 5151; Andrys Ysbrandt: nr. 5152).

<sup>27</sup> C. Kruisinga, 'It Argyf: Profeet van Syon', in: *Leeuwarder Courant*, 16 november 1993.

<sup>28</sup> Algra, *De historie gaat door het eigen dorp*, II, p. 242.



# DE BEVOEGDHEIDSAANSPRAKEN VAN DE BURGE- MEESTER EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN OP HET VLAK VAN DE LOKALE ADMINISTRA- TIEVE POLITIE: EEN OUD ZEER<sup>1</sup>

## I. De Wet van 7 december 1998:<sup>2</sup> een aanzet tot ingrijpende hervormingen van het Bel- gische politielandschap?

### 1. De geboorte van het Octopusakkoord

Donderdag 23 april 1998 is een dag die lang in het collectieve geheugen van de Belgische bevolking gegrift zal blijven. Die dag gebeurt namelijk iets wat niemand ooit voor mogelijk had gehouden: wanneer Marc Dutroux in het gerechtsgebouw van Neufchâteau zijn straf-dossier wil gaan inkijken, slaagt hij erin aan zijn bewakers te ontsnappen. Hoewel zijn vlucht niet langer duurt dan een paar uren, zijn de gevolgen ervan niet te overzien. In België, maar ook ver daarbuiten, is men met stomheid geslagen. De Belgische instellingen worden andermaal in een diepe crisis gedompeld. Het vertrouwen van de burger in zijn overheid is nog maar eens volledig zoek.<sup>3</sup> De regering komt onder zware druk te staan, maar het ontslag van de ministers van justitie en van binnenlandse zaken biedt haar alsnog de mogelijkheid om aan te blijven.

De korte vlucht van Dutroux heeft echter ook onverhoopt positieve gevolgen. De reeds jaren geleden in het vooruitzicht gestelde hervormingen van justitie en politie komen door deze emotionele gebeurtenis in een stroomversnelling terecht. De brede, langzaam vloeiende stroom aan hervormingsvoorstellen wordt plots een bergriviertje waaruit bijzonder snel een wat vreemdsoortig akkoord wordt opgevist: het Octopusakkoord. Met dit ak-

1 Het artikel is afgesloten op 1 februari 2000. Met de latere vooruitgang op het vlak van de politiehervorming heb ik geen rekening meer kunnen houden.

2 Wet tot oprichting van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, Belgisch Staatsblad, 5 januari 1999, 132. Deze wet wordt voortaan afgekort tot 'WGIP'.

3 De kortstondige ontsnapping van Marc Dutroux, die zijn twee (!) bewakers wist te verschalken, was symptomatisch voor de gebrekkige werking waaraan de Belgische justitie al verschillende jaren onderhevig was. Het blijven aanmodderen in het dossier van de Bende van Nijvel, het Obussen-schandaal, de nog altijd niet opgehelderde moord op de socialistische voorman André Cools, de affaires Agusta en Dassault, de zaak van Regina Loef, alias getuige X 1, waren alle van zodanige aard om de Belgische justitie in een schandaalsfeer onder te dompelen. De Belgische burger was stilaan gewoon geraakt aan de inefficiëntie van zijn gerechtelijk apparaat en de kwalijke gevolgen daarvan, maar de gelatenheid van de man in de straat sloeg om in woede toen het land in de zomer van 1996 kennis maakte met de figuur van Marc Dutroux. In het huis van Dutroux werden twee ontvoerde meisjes (Sabine en Laetitia) levend aangetroffen. Voor vier andere meisjes (Julie en Mélissa, An en Eefje) kwam alle hulp evenwel te laat: hun lichamen werden opgegraven in de tuin van Dutroux. De affaire Dutroux was een feit. Mede onder druk van de publieke opinie werd een parlementair onderzoek gestart naar de politionele en justitiële aanpak van de zaak Dutroux. Dit onderzoek zou aan het licht brengen hoe zwaar politie en justitie in deze zaak in de fout waren gegaan.

koord probeert het politieke establishment tot een soort van catharsis te komen. Zwaar aangeslagen door deze onvergeeflijke blunder in de werking van de instellingen slaan de meerderheidspartijen (christen-democraten en socialisten) en een omvangrijk deel van de oppositie (de liberalen en de communautaire partijen) de handen in elkaar om een voorstel uit te werken, waarmee het vertrouwen van de burger zou moeten kunnen worden teruggevoerd. In nauwelijks enkele maanden tijd wordt gerealiseerd wat jarenlang onmogelijk bleek: een grondige hervorming van de politiediensten en het gerecht.<sup>4</sup>

De vraag is nu of deze hervorming in staat zal zijn om daadwerkelijk het geschokte vertrouwen van de burger te herstellen. Zal de burger door dit akkoord uiteindelijk krijgen waar hij recht op heeft: een efficiënte politie en een dito magistratuur die in staat zijn een oplossing te bieden voor een veiligheidsproblematiek die steeds omvangrijker en gecompliceerder wordt? Wat de politie betreft, waren zowel politici van de meerderheid als van de oppositie het er in elk geval over eens dat zij met het Octopusakkoord belangrijke stappen in de goede richting hadden gezet.<sup>5</sup> De ideeën van de Octopuspartners omtrent de nieuwe politiestructuur werden naderhand in een omvangrijke wettekst gegoten: de Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het hoofdobjectief van deze wet bestaat in de creatie van één politiedienst op twee verschillende niveaus: het federale en het lokale. Daarbij wordt duidelijk geopteerd voor de subsidiariteit van het federale niveau ten opzichte van het lokale.

## 2. Het streefdoel: een geïntegreerde politie op twee niveaus

Het Octopusoverleg heeft zeer snel tot principiële afspraken geleid tussen de politici van de meerderheid en de oppositie. We moeten ons echter afvragen of de deelnemers aan het overleg tijdens hun relatief korte onderhandelingsperiode een goede inschatting hebben gemaakt van de vooropgestelde relatie tussen de beide niveaus van de geïntegreerde politie. Het verleden leert ons in elk geval dat de bevoegdheidsaanspraken van het federale en het lokale niveau op het vlak van de administratieve politie voor de nodige problemen kunnen zorgen. Volgens de Wet van 7 december 1998 verzekeren het federale niveau en het lo-

<sup>4</sup> Bij de bespreking van het wetsvoorstel kwam ook de minister van binnenlandse zaken tot deze vaststelling. Hij stelde dat sinds 1988 wordt gewerkt aan de hervorming van gerecht en politie. Hij herinnerde in dat verband aan het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie over de strijd tegen het banditisme en het terrorisme en aan de maatregelen van het zogenaamde 'Pinksterplan' van 5 juni 1990. De minister stelde terecht dat de gebeurtenissen van augustus 1996 (i.e. de zaak Dutroux) en de daaruit voortvloeiende oprichting van drie parlementaire onderzoekscommissies deze hervorming hebben versneld. Hij verklaarde dat de regering reeds in februari 1998 een eerste reeks wettelijke maatregelen had uitgewerkt die in de lijn lagen van de conclusies van het eindverslag van de zogenaamde 'commissie Dutroux' maar dat zij toen niet over de tweederde meerderheid in het Parlement beschikte die onontbeerlijk is om diepgaande hervormingen door te voeren. Na een incident (i.e. de ontsnapping van Dutroux) en het daaropvolgende ontslag van twee ministers en een rijkswachtcommandant bleek dat wel mogelijk (vgl. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/8, 11).

<sup>5</sup> De heer Janssens (*Parti Socialiste*) was van oordeel dat de voorgestelde hervorming 'de politiediensten de middelen zal bezorgen die onontbeerlijk zijn om hun voornaamste opdracht, namelijk het verzekeren van de veiligheid van de bevolking, te kunnen uitvoeren', cf. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/8, 29. De heer Verwilghen (*Vlaamse Liberalen en Democraten*) verklaarde dat de voorliggende tekst 'beantwoordt aan de wens om voor de burger een efficiënte politiedienst in het leven te roepen', cf. Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/8, 30.

kale niveau samen de geïntegreerde politiezorg.<sup>6</sup> Het federale en het lokale niveau zijn echter autonoom en hangen af van verschillende overheden. De functionele banden tussen de twee niveaus worden geregeld in de Wet van 7 december 1998 (cf. art. 3, eerste lid, WGIP). Hierbij kunnen al meteen twee essentiële vragen gesteld worden:

- In welke mate zijn de twee niveaus van de nieuwe geïntegreerde politiedienst autonoom?
- In hoeverre zijn de banden tussen de federale en de lokale politie louter functioneel?

Het belang van beide vragen wordt duidelijk wanneer wij de respectieve bevoegdheidsomschrijving van de federale en de lokale politie van naderbij bekijken.

De lokale politie verzekert overeenkomstig Titel II van de Wet van 7 december 1998 de basispolitiezorg op het lokale niveau. Onder basispolitiezorg op het lokale niveau wordt verstaan: alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard (art. 3, tweede lid, WGIP).<sup>7</sup> De federale politie verzekert overeenkomstig Titel III van de Wet van 7 december 1998 de gespecialiseerde en de supranationale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie over het gehele grondgebied, met inachtneming van de principes van specialiteit en subsidiariteit, evenals ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden (art. 3, derde lid, WGIP).

Deze bevoegdheidsomschrijving van de beide niveaus van de geïntegreerde politiedienst voorziet dus in wederzijdse contacten tussen de beide niveaus van de geïntegreerde politie. Zowel de lokale als de federale politie worden immers belast met opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie. De opdrachten van de lokale politie blijven in beginsel beperkt tot het beheren van lokale gebeurtenissen die het grondgebied van de politiezone niet overstijgen. De lokale politie kan echter ook ingeschakeld worden om sommige opdrachten van federale aard te vervullen. De federale politie houdt zich in beginsel bezig met gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten. Zij kan echter ook worden ingezet voor ondersteunende opdrachten ten behoeve van de lokale politiediensten en -overheden.

Er bestaan dus bepaalde banden tussen lokale en federale politie. De vraag is nu of deze banden functioneel dan wel hiërarchisch zijn. Daarnaast kan men zich ook afvragen of

6 Met het concept van de geïntegreerde politiezorg wordt gestreefd naar een geïntegreerde politiedienst die de overheden én de burgers een minimale gelijkwaardige dienstverlening over het gehele grondgebied van het Rijk waarborgt (art. 3, vierde lid WGIP).

7 De Wet van 7 december 1998 voorziet dat het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad door de koning, bij een in ministerraad overgelegd koninklijk besluit op voordracht van de ministers van binnenlandse zaken en van justitie, wordt verdeeld in politiezones, na advies van de betrokken burgemeesters, die de gemeenteraden dienaangaande raadplegen, van de procureur-generaal en van de gouverneur over een voorstel tot indeling door de minister van binnenlandse zaken. Daarbij moeten de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen gerespecteerd worden, behoudens wat de gemeenten betreft die ressorteren onder meerdere gerechtelijke arrondissementen (art. 9, eerste lid WGIP). Een dergelijke politiezone bestaat uit één of meer gemeenten (art. 9, tweede lid WGIP). Elke politiezone beschikt over een lokaal politiekorps (art. 10 WGIP). In een politiezone bestaande uit één gemeente worden de respectieve bevoegdheden van de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester gehandhaafd. In een politiezone bestaande uit meer gemeenten worden deze bevoegdheden toevertrouwd aan twee nieuwe organen: de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake organisatie en beheer worden voortaan uitgeoefend door een politieraad (art. 11, eerste lid WGIP), terwijl de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester worden uitgeoefend door een politiecollege (art. 11, tweede lid WGIP).

deze banden al dan niet afbreuk doen aan de autonomie van de twee niveaus binnen de geïntegreerde politiedienst, alsook van de respectieve overheden waarvan deze niveaus afhankelijk zijn. Het antwoord op deze vragen hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop men aankijkt tegen de machtsverhouding tussen de verschillende overheden die verantwoordelijk zijn voor de geïntegreerde politie.

De houding die men aanneemt tegenover voornoemde machtsverhouding biedt ook een mogelijke verklaring voor het feit dat de relatie tussen de diverse overheden vooral gevoelig ligt wanneer het gaat om de administratieve politie, terwijl dit toch veel minder het geval is voor de gerechtelijke politie. Inzake de gerechtelijke politie gaat de discussie immers tussen twee actoren waarvan de ene, de minister van justitie, onbetwistbaar de hiërarchische overste is van de andere, de procureur des Konings, maar waarbij deze laatste toch een voordelige uitgangspositie heeft. Ergens speelt immers nog altijd (onbewust) de nooit helemaal verdwenen idee dat het openbaar ministerie deel uitmaakt van de rechterlijke macht en dat het bijgevolg aanspraak kan maken op een verregaande onafhankelijkheid ten aanzien van de uitvoerende macht.<sup>8</sup> Een mooie illustratie daarvan zijn de hevige twisten die een paar jaar geleden nog gevoerd werden naar aanleiding van de installatie van het college van procureurs-generaal.<sup>9</sup>

Op het vlak van de administratieve politie liggen de zaken echter veel moeilijker. De discussie gaat hier immers niet tussen de regering, de uitvoerende macht, en het parket, een orgaan dat met de nodige goede wil tot de rechterlijke macht *sensu latu* kan gerekend worden, maar wel tussen twee onderdelen van éénzelfde uitvoerende macht, meer bepaald de regering en de burgemeester. De bevoegdheidsverdeling tussen regering en burgemeester met betrekking tot de administratieve politie is een heikel punt. Dat was zij vroeger ook al.

## II. De bevoegdheidsaanspraken van regering en burgemeester inzake lokale administratieve politie historisch bekeken

### 1. 1884: de strijd tussen liberalen en katholieken brengt ook de problematiek van de politie ter sprake

Zowat honderd jaar geleden vormden de machtsaanspraken van de lokale en nationale overheden op het vlak van de bestuurlijke politie de inzet van een felle discussie in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. De rechtstreekse aanleiding voor de bittere

<sup>8</sup> Voor meer informatie over de verhouding van het openbaar ministerie ten opzichte van de uitvoerende en de rechterlijke macht verwijzen wij graag naar een bijdrage van J. Vande Lanotte in het *Rechtskundig Weekblad* ('Bedenkingen bij de "onafhankelijkheid" van het openbaar ministerie', R.W., 1990-1991, 1001).

<sup>9</sup> Met de Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat (*Belgisch Staatsblad*, 30 april (verkeerdelijk aangeduid als mei) 1997, Ed.2, 10392) werd de greep van de uitvoerende macht op het openbaar ministerie uiteindelijk gevoelig versterkt. Art. 2 van deze wet voegt in het Gerechtelijk Wetboek een art. 143bis in. Art. 143bis, §2, tweede lid Ger.W. bepaalt dat de minister van justitie de noodzakelijke maatregelen neemt om de uitvoering van zijn ministeriële richtlijnen te waarborgen, wanneer het college van procureurs-generaal geen consensus bereikt en indien de uitvoering van de ministeriële richtlijnen van het strafrechtelijk beleid daardoor in het gedrang komt. Het is dus vrij duidelijk wie het laatste woord heeft inzake strafrechtelijk beleid.

woordentwist tussen liberale en katholieke volksvertegenwoordigers, was een incident dat tot hevige reacties had geleid in de toenmalige pers. Dat incident was een zoveelste uiting van de politiek gespannen situatie. In de tweede helft van 1884 bereikten de ideologische tegenstellingen tussen katholieken enerzijds en liberalen en opkomende socialistische anderzijds een hoogtepunt naar aanleiding van een door de katholieke regering geïnspireerde wet op het lager onderwijs.<sup>10</sup> Deze wet leidde eind september van dat jaar tot hevige straatrellen te Brussel.<sup>11</sup>

Op 5 oktober 1884 vond dan het incident plaats dat de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers in hevige beroering zou brengen. Die dag moesten in het Paleis der Academiën te Brussel prijzen worden uitgereikt aan de laureaten van het middelbaar onderwijs. Daarbij zouden tal van prominenten aanwezig zijn waaronder ook het vorstenpaar. Omdat gevreesd werd voor rellen had de administrateur van de openbare veiligheid, weliswaar onder verantwoordelijkheid van de minister van justitie, enkele rijkswachters in burger de opdracht gegeven om de prijsuitreiking bij te wonen.<sup>12</sup> De enkele rijkswachters die zich naar het Paleis der Academiën hadden begeven, waren evenwel overgegaan tot het opstellen van processen-verbaal zonder de bevoegde burgerlijke overheden te raadplegen.<sup>13</sup> Dit optreden van de rijkswacht veroorzaakte een storm van protest.<sup>14</sup> De hevige verontwaardiging over het ingrijpen van de rijkswachters leidde onder meer tot een interpellatie aan het adres van de regering vanwege de liberale volksvertegenwoordiger de Kerchove de Denterghem.<sup>15</sup>

Het voorwerp van deze interpellatie was van tweeërlei aard: enerzijds het feit dat de rijkswachters in burger waren opgetreden;<sup>16</sup> anderzijds het feit dat deze rijkswachters in burger zonder medeweten van de burgemeester de plaats hadden ingenomen van de gemeentelijke politie. Volksvertegenwoordiger de Kerchove de Denterghem zag hierin een 'ingérance de la gendarmerie dans les attributions de la police communale'.<sup>17</sup> In deze bijdrage gaan wij

10 Loi organique de l'instruction primaire, *Belgisch Staatsblad*, 20 september 1884, 4469; *Pasinomie belge* (1884) 337, nr. 310.

11 L. Van Outrive, Y. Cartuyvels en P. Ponsaers, *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991* (Leuven 1991) 36.

12 De katholieken waren van oordeel dat gevreesd kon worden voor de veiligheid van de koning. Voor de liberalen daarentegen was niet de aanwezigheid van de koning het grote probleem, maar wel het feit dat een katholieke minister, die eerst in het kader van de uitvoering van de Schoolwet de athenea (i.e. scholen onder verantwoordelijkheid van de Staat) had laten sluiten, een prijs kwam uitreiken aan leerlingen van instellingen die hij zelf had gesloten. (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 164, 2e kol.).

13 A. Mast, *De verordeningsmacht des konings in politiezaken en de Wet van 5 juni 1934* (Antwerpen 1939) 131; Van Outrive e.a., *Sire*, 36.

14 Volgens de uiteenzetting van minister van justitie Devolder was er op 5 oktober niets bijzonders gebeurd. Er was die dag geen enkel geschil gerezen tussen de rijkswachters in burger en de agenten van de Brusselse politie. Er waren wat beledigingen geuit. Er hadden zich enkele overtredingen en wanbedrijven voorgedaan. De rijkswachters in burger hadden de daders van deze misdrijven overgedragen aan de gemeentepolitie. Uiteindelijk had de politiecommissaris proces-verbaal opgesteld tegen deze personen op grond van de aanwijzingen die door de rijkswachters werden verstrekt. Volgens de minister van justitie werd pas vijf dagen na de feiten door de stad Brussel geprotesteerd tegen het optreden van de rijkswachters in burger (Devolder, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 152, 1e kol. en 2e kol.; 153, 2e kol.).

15 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 139, 2e kol.

16 De afkeer van rijkswachters in burger aan het eind van de 19e eeuw moet gezien worden in de Belgische traditie van grondwettelijke vrijheden. We mogen niet vergeten dat de Belgische Grondwet van 17 juli 1831 algemeen beschouwd wordt als één van de meest liberale van zijn tijd. Ook in de eerste decennia na de Belgische onafhankelijkheid komt de vrijwaring van de grondwettelijke vrijheden met de regelmaat van een klok naar voor in allerhande parlementaire discussies. Het inzetten van niet-geüniformeerde rijkswachters werd beschouwd als een aantasting van de door de Grondwet gevrijwaarde vrijheden.

17 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 139, 2e kol. De interpellatie van de Kerchove de Denterghem werd ook ingegeven door een andere overweging. Hij was immers van oordeel dat de minister van binnenlandse zaken en openbaar onderwijs in een omzendbrief van 8 november 1884 minstens impliciet zijn goed-

niet dieper in op de problematiek van de rijkswachter in burger. Ook aan de vraag of de rijkswacht op eigen houtje (i.e. zonder vordering van de bevoegde overheid) kon optreden, wordt geen aandacht besteed, net zo min als aan de vraag naar de bevoegdheden van de administrateur van de openbare veiligheid.<sup>18</sup> In het kader van deze bijdrage beperken wij ons tot de discussie die in het laatste kwart van de 19e eeuw in België werd gevoerd over de relatie tussen de burgemeester en de minister van binnenlandse zaken op het vlak van de bestuurlijke politie. Deze discussie kan immers een verhelderende kijk bieden op de besprekingen die momenteel in België worden gevoerd over de reorganisatie van de politiediensten. Zij toont in elk geval aan hoezeer de problemen van toen ook de problemen van vandaag zijn.

## 2. Twee visies op de lokale administratieve politie

Aan de grondslag van de discussie over de bevoegdheidsverdeling inzake administratieve politie ligt uiteindelijk de vraag naar de machtsverhoudingen tussen de diverse bestuursniveaus in het koninkrijk België: het rijk, de provincie en de gemeente.<sup>19</sup> In deze bijdrage wordt slechts één, zij het niet onbelangrijk aspect van deze machtsverhoudingen belicht: de machtsverhoudingen op het vlak van de administratieve politie. Vooral de bevoegdheidsomschrijving van het centrale en het lokale bestuursorgaan (respectievelijk de minister van binnenlandse zaken en de burgemeester) zorgt hier voor moeilijkheden. Denken wij maar aan het vorderingsrecht inzake de lokale administratieve politie. Onder dit vorderingsrecht verstaan wij het recht om de gewapende macht te vorderen. De burgemeester kan in geval van oproer, kwaadwillige samenscholingen of van ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde de gewapende macht vorderen met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare rust.<sup>20</sup> In de huidige politiestructuur (waarin de

keuring had verleend aan het voorval van 5 oktober (Ministeriële omzendbrief van 8 november 1884, Belgisch Staatsblad, 8 november 1884, 5174; *Pasinomie belge* (1884) 440, nr. 385.

<sup>18</sup> De functie van administrateur van de openbare veiligheid werd gecreëerd bij K.B. van 9 januari 1832 (Arrêté concernant les attributions de l'administrateur de la sûreté publique, *Pasinomie belge* (1832) 243). Deze functie is echter altijd bijzonder controversieel gebleven. Vooral over de grondwettelijkheid van de creatie van deze functie rezen heel wat vragen. De administrateur van de openbare veiligheid kreeg immers bijzondere bevoegdheden toegewezen door een koninklijk besluit. De tegenstanders van de functie waren van oordeel dat een dergelijke toewijzing van bijzondere bevoegdheden alleen kon gebeuren door een wet. De vragen over de functie van de administrateur van de openbare veiligheid kwamen weer aan de oppervlakte naar aanleiding van de discussie over het incident van 5 oktober 1884. Terecht werd echter opgemerkt dat de opeenvolgende kabinetten de begroting van justitie hadden goedgekeurd zonder zich vragen te stellen bij het bestaan van de administrateur van de openbare veiligheid (Devolder, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 153, 2e kol.). Anderen wezen erop dat het K.B. van 9 januari 1832 zijn grondslag vond in art. 67 van de Grondwet. Dit artikel gaf de koning de bevoegdheid om reglementen en besluiten uit te vaardigen nodig voor de uitvoering van de wetten. Deze bevoegdheid impliceerde volgens hen ook de bevoegdheid om agenten in het leven te roepen belast met het toezicht op de uitvoering van wetten en reglementen inzake 'police générale' (X, 'Observations', *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique* (1884) 515).

<sup>19</sup> De vraag naar de machtsverhouding tussen de verschillende bestuursniveaus gaat terug tot de beginperiode van het koninkrijk België. Ook toen waren er reeds vurige pleitbezorgers van de gemeentelijke autonomie. Zo stelde Dumortier in 1834, bij de aanvang van de bespreking van de Gemeentewet, dat de gemeente '...est la base, le type de l'État'. Alleen de gemeente 'présente une véritable existence sociale'. En hij voegde daaraan toe dat 'Nos provinces, nos arrondissements [sic], nos districts, nos cantons, ne sont que des réunions plus ou moins arbitraires; les royaumes eux-mêmes ne présentent pas toujours cette homogénéité nationale; la commune seule forme un tout, un véritable être moral; la commune c'est la famille' (Dumortier, 'Rapport sur l'Organisation communale fait au nom de la section centrale', *Parlementaire Stukken*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 23 juni 1834, nr. 139, 1).

<sup>20</sup> H. Stryckers en C. Maurissen, 'De burgemeester', in: *De nieuwe gemeentewet in de praktijk* (Brugge 1990) 178.

meeste gemeenten beschikken over een gemeentelijk politiekorps en een lokale rijks-wachtbrigade) kan een burgemeester die van oordeel is dat zijn eigen lokale gemeentepolitie niet volstaat om een bepaalde situatie onder controle te krijgen de rijkswacht en/of het leger vorderen. De burgemeester oordeelt zelf of hij al dan niet gebruik wenst te maken van zijn vorderingsrecht. Het gaat hier om een persoonlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester.<sup>21</sup> Maar hoe zit dat dan met het vorderingsrecht van de hiërarchische oversten van de burgemeester?

Wanneer wij de parlementaire discussie uit het laatste kwart van de 19e eeuw ontleden, vallen twee dingen op:

– In de jaren tachtig van de 19e eeuw bestaan al twee duidelijk afgelijnde visies over de bevoegdheidsregeling met betrekking tot de lokale administratieve politie. Enerzijds zijn er de verdedigers van de door de Grondwet gewaarborgde gemeentelijke autonomie. Zij zien de burgemeester als sluitstuk van de gemeentelijke rechten en vrijheden. Zij kunnen dan ook niet dulden dat de politionele bevoegdheden van de burgemeester worden uitgehold door de regering. Anderzijds zijn er de voorstanders van een sterk centraal gezag dat gelymboliseerd wordt door de figuur van de minister van binnenlandse zaken. Zij aanvaarden niet dat het beleid van de regering zou kunnen ondergraven worden door burgemeesters die een andere (politieke) kijk hebben op bepaalde maatschappelijke thema's.

– Beide visies over de lokale administratieve politie zijn ogenschijnlijk aan elkaar tegengesteld, en dit terwijl beide zienswijzen grotendeels op dezelfde (historische) teksten berusten. Het gaat echter wel degelijk om een ogenschijnlijke tegenstelling. Beide visies leunen immers veel dichter bij elkaar aan dan men op het eerste gezicht zou denken. De voorstanders van de gemeentelijke autonomie geven inzake lokale administratieve politie absolute voorrang aan de burgemeester. Zij ontkennen echter niet dat ook andere bestuurlijke overheden (de gouverneur en de minister van binnenlandse zaken) bevoegd zijn op het vlak van de lokale administratieve politie, maar alleen in ondergeschikte orde. Bij de pleitbezorgers van een sterk centraal gezag is het net andersom. De bevoegdheid op het vlak van de lokale administratieve politie moet in eerste instantie worden toegekend aan de hiërarchisch hogere bestuurlijke overheden. Men kan zich echter wel akkoord verklaren met de stelling dat de burgemeester, die als lokale gezagsdrager een aantal situaties goed kan inschatten, het best geplaatst is om als eerste op te treden. Besluit: in beide zienswijzen treedt de burgemeester dus naar voren als de geknipte persoon voor de uitoefening van wat we zouden kunnen omschrijven als de administratieve politie van het eerste uur die strikt beperkt blijft tot het lokale niveau.

In de hierna volgende bespreking wordt getracht om de theoretische onderbouw van beide zienswijzen over de lokale administratieve politie te verduidelijken. Daarbij wordt in hoofdzaak geput uit de parlementaire discussie zoals die in 1884 werd gevoerd.<sup>22</sup>

De discussie over de bevoegdheidsaanspraken op het vlak van de administratieve politie (meer in het bijzonder op het vlak van de ordehandhaving) die zich in het najaar van 1884 voltrok zou nog een vervolg krijgen in het bijzonder woelige jaar 1886, en dit naar aanleiding van de arbeidersopstanden in Henegouwen. Ook toen weer kwam het vraagstuk van de lokale administratieve politie ter sprake.<sup>23</sup> Sporadisch wordt verwezen naar deze parlementaire discussie uit 1886. Waar nodig worden deze parlementaire discussies aangevuld met rechtsleer uit dezelfde periode. Deze bijdrage beoogt dus geenszins een overzicht te geven van alle evoluties die zich sinds de Belgische onafhankelijkheid voltrokken hebben met betrekking tot de politiediensten.<sup>24</sup> Zij wil enkel de aandacht vestigen op enkele frappante gelijkenissen tussen de discussies die vandaag over deze problematiek gevoerd worden en de wijze waarop reeds een goede eeuw geleden over deze materie werd gedacht.

*De eerste visie: de bevoegdheidsaanspraken van de burgemeester primeren op die van zijn hiërarchische oversten*

De aanhangers van de eerste visie ontkennen met klem het bestaan van een algemene politiedienst waarvan de bevoegdheden zich uitstrekken over het hele land en die uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid ressorteert van de regering.<sup>25</sup> Volgend citaat van Dumortier uit de beginjaren van de Belgische onafhankelijkheid typeert treffend de zienswijze die de aanhangers van de eerste visie er op na houden:

‘Il n’y a pas, il ne faut pas de police générale. Il existe une police judiciaire, exercée par les parquets et, en outre, une police municipale, exercée par les magistrats communaux. Ce sont là les

22 Reeds in 1887 gaf Bernimolin te kennen dat hij het nuttig achtte ‘d’exposer la manière de voir de plusieurs de nos principaux hommes d’État sur cet important sujet (i.e. het vorderingsrecht inzake de lokale administratieve politie)’ (E. Bernimolin, ‘Réquisition de la force publique en cas de troubles’, in: *Revue de l’administration et du droit administratif de la Belgique* (1887) 476). Jaren later werd naar aanleiding van de bespreking van de Wet van 5 juni 1934 (Wet tot wijziging van de artikelen 1 en 2 der wet van 6 Maart 1818 ‘omtrent de straffen tegen de overtreders van algemeene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen’ en van artikel 2 van de wet van 1 Mei 1849 ‘betreffende de rechtbanken van eenvoudige en correctionele politie’ van 5 juni 1934, *Belgisch Staatsblad*, 20 juni 1934, 3444) nog verwezen naar de parlementaire discussie van 1884. Mast gaf daarvoor twee redenen: het feit dat het begrip van het algemeen belang in de uitoefening van de politieopdracht op een bijzondere wijze werd toegelicht en het feit dat in de in 1884 uiteengezette beginselen interessante richtlijnen te vinden zijn voor de toepassing van de wet van 5 juni 1934 (vgl. Mast, *Verordeningsmacht*, 131).

23 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, in: *Revue de l’administration et du droit administratif de la Belgique* (1892) 282.

24 Daarvoor verwijs ik graag naar volgende werken: Van Outrive e.a., Sire, en C. Fijnaut, *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling* (Antwerpen z.j.).

25 Vandaar de vertwijfelde vraag van graaf de Kerchove de Denterghem: ‘Qu’est-ce, en Belgique, que la police générale? Où existe-t-elle? Quelle est-elle?’ (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 140, 1e kol.). We moeten echter voorzichtig zijn bij het interpreteren van het begrip ‘police’. Er kan inderdaad enige verwarring ontstaan als gevolg van het feit dat de term ‘police’ voor meerdere interpretaties vatbaar is. Onder ‘police’ kan immers zowel politiedienst als ordehandhaving in se (in de zin van bestuur, beleid) worden verstaan. In dit specifieke geval doelt De Kerchove de Denterghem wel degelijk op een algemene politiedienst. Hij heeft het namelijk over ‘la police générale qui enserré tout un pays dans un vaste réseau, cette police générale avec son administration spéciale, indépendante de la police communale’ (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 140, 1e kol.). Het feit dat hij later verklaart dat ‘... la loi communale de 1836 ... charge l’autorité communale seule de l’exécution de toutes les lois, des règlements d’administration ou de police générale’ (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 167, 1e kol.) houdt evenwel geen impliciete erkenning in van het bestaan van een algemene politiedienst. De Kerchove wil hier enkel aantonen dat de algemene ordehandhaving een exclusief gemeentelijke bevoegdheid is.



vraies polices, les seules qui rendent des services. Quant à une autre police, quant à la police générale, la police des polices, je ne lui connais aucune espèce d'utilité ni de légalité.<sup>26</sup>

Voor diegenen die de burgemeester beschouwen als hoofd van de bestuurlijke politie in zijn gemeente is het duidelijk dat de regering geen aanspraken kan laten gelden op het vlak van de lokale administratieve politie. De volledige niet gerechtelijke politie behoort immers tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeentelijke overheid.<sup>27</sup> Deze exclusieve bevoegdheid wordt omschreven als 'la manifestation la plus certaine, la plus essentielle de l'autonomie communale'.<sup>28</sup> De regering heeft weliswaar een 'droit de contrôle et de surveillance sur tout ce qui a trait à la police',<sup>29</sup> maar zij beschikt slechts over een directe vordering ten aanzien van functionarissen wanneer de wet haar een dergelijke vordering toekent.<sup>30</sup> Een dergelijke directe vordering<sup>31</sup> bestaat evenwel niet met betrekking tot de functionarissen die belast zijn met de uitoefening van de lokale administratieve politie.<sup>32</sup> Alleen de burgemeester en de gouverneur hebben een rechtstreeks vorderingsrecht inzake de lokale administratieve politie.<sup>33</sup> Wanneer de burgemeester nalaat de nodige maatregelen

26 Zie: De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 140, 1e kol.

27 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 2e kol., en 167, 1e kol.; Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december, 189, 1e kol. De aanhangers van deze eerste visie krijgen het verwijt dat zij de gemeentelijke overheid herleiden tot de burgemeester (vgl. Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 170, 1e kol.).

28 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

29 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 2e kol. Al zijn er ook die stellen dat alleen de provinciale overheid die controlerende bevoegdheid heeft (vgl. De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 167, 1e kol.).

30 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 2e kol.; Jamme, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 173, 2e kol. Deze stelling steunt op art. 10 van Titel IV (Titre IV. De la force publique) van de Franse Grondwet van 3 september 1791 (Constitution française du 3-14 septembre 1791, Pasiomie belge, juin 1791-décembre 1791, 239). Dit artikel luidt: 'La réquisition de la force publique dans l'intérieur du royaume appartient aux officiers civils, dans les règles déterminées par le corps législatif'. Deze woorden zouden tot nadenken moeten stemmen, vooral wanneer men vaststelt dat de wet van 7 december 1998 nog heel wat hiaten bevat die de regering mag opvullen door middel van koninklijke besluiten. Denken we maar aan art. 8, tweede lid van de Wet van 7 december 1998. Dit artikel geeft de koning het recht om de werking van de adviesraad van burgemeesters te bepalen.

31 Onder directe vordering wordt verstaan dat de vorderende functionaris niet via een andere overheid moet passeren (vgl. E. Bernimolin, 'Réquisition', 478; A. Giron, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, II (Bruxelles 1895) 102, nr. 6).

32 De Kerchove de Denterghem verwoordt dit standpunt als volgt: 'Il (i.e. de minister van justitie) se trouve vis-à-vis de la police dans la même situation que vis-à-vis de l'ordre judiciaire. Il n'a pas le droit d'aller, lui ministre de la justice, revêtir la robe d'un procureur général, ni prononcer un réquisitoire devant un tribunal! Il ne peut pas davantage se substituer aux magistrats auxquels la loi confie les instructions judiciaires'. Het besluit luidt dan ook: 'Ni lui, ni aucun de ses collègues ne peut, sans texte formel de la loi, se substituer à l'autorité communale pour donner des ordres de police' (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 2e kol. en 167, 1e kol.; Jamme, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 174, 1e kol.).

33 De Kerchove de Denterghem, de interpellant, stelt het als volgt: 'A qui nos lois ont-elles remis le soin de faire la police? Au bourgmestre et au bourgmestre seul et, dans certains cas, au gouverneur qui est le représentant de l'autorité supérieure. Il n'y a absolument que ces deux autorités qui aient le droit d'exercer la police' (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 140, 2e kol.). Dit is ook het standpunt dat wordt verdedigd door Buls, de burgemeester van Brussel, in zijn protestbrief van 13 oktober 1884 gericht aan de administrateur van de openbare veiligheid: 'Permettez-moi de vous faire remarquer qu'aux termes de la loi, le bourgmestre est seul chef de la police administrative et seul, à ce titre, chargé de prendre des mesures préventives à l'aide de la police communale' (X, 'Observations', *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique* (1884) 510-511). Minister van justitie Devolder citeert de Brusselse burgemeester als volgt: 'Il n'y a en matière de police locale qu'une seule autorité: c'est le bourgmestre; c'est lui qui agit par voie d'ordonnance, par voie de règlement et par voie de réquisition en matière de police locale'. De Brusselse burgemeester gaat echter wel erg ver in zijn stellingname wanneer hij het volgende stelt: 'Il (i.e. de burgemeester) en fait ce qu'il veut et comme il veut; c'est lui seul qui requiert les agents de la police locale, les agents de la force publique; de telle manière que quand il n'y a pas de réquisition du bourgmestre, il n'y a plus de légalité. Le gouverneur vient après lui; puis, en ordre subsidiaire, le gouvernement' (Devolder, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 154, 1e kol.).

len te treffen, beschikt de regering slechts over één actiemiddel: de gouverneur, haar vertegenwoordiger, opdragen om op te treden.<sup>34</sup> De regering kan daarenboven *a posteriori* een en ander rechtzetten door de betrokken functionaris(sen) te ontslaan.<sup>35</sup> Het recht van de regering om sanctionerend op te treden tegen recalcitrante functionarissen moet gezien worden als het correlaat van de vrijheid die de betrokken functionaris geniet in de uitoefening van zijn taak.<sup>36</sup>

Het loutere feit dat de regering de burgemeester en de gouverneur kan ontslaan, biedt volgens de voorstanders van de eerste visie voldoende waarborgen inzake de uitvoering van het door de regering vooropgestelde beleid.<sup>37</sup> De directe verantwoordelijkheid van de burgemeester wordt overigens beschouwd als ‘une des plus précieuses [sic] garanties de la liberté individuelle’. Die verantwoordelijkheid afschaffen zou neerkomen op het ‘faire place à l’autocratie’ en zou gelijkstaan met het ‘supprimer, annihiler l’autorité communale, pour la remplacer par une police d’Etat’.<sup>38</sup> Voor de aanhangers van deze eerste visie bestaat er trouwens een onmiskenbare band tussen het vrijwaren van de individuele vrijheid en het vrijwaren van de gemeentelijke autonomie.<sup>39</sup> De gemeentelijke vrijheden kunnen niet worden overgelaten aan de discretionaire beoordeling van de centrale uitvoerende macht.<sup>40</sup>

De regering heeft dus géén rechtstreekse vordering op het vlak van de lokale administratieve politie, maar zij heeft wél een vordering ten aanzien van de functionarissen aan wie de wet een dergelijke rechtstreekse vordering heeft toegekend.<sup>41</sup> Op die manier verkrijgt zij indirect wat zij wettelijk gezien niet direct kan bekomen.<sup>42</sup> Volgens de aanhangers van de eerste zienswijze moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de vordering (‘la réquisition’) en anderzijds de instructies (‘les instructions’) die door een hogere overheid worden gegeven aan een ondergeschikte functionaris.<sup>43</sup> Ministers kunnen de politio-nale maatregelen treffen die zij nodig achten omdat zij bevelen kunnen geven aan de functionarissen die onder hun departement ressorteren, maar zij beschikken geenszins over een vorderingsrecht in de eigenlijke zin van het woord.<sup>44</sup> Pety beweert dat hij in het arse-

34 Jamme, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 174, 1e kol. De centrale overheid (i.e. de regering) wordt vertegenwoordigd door de arrondissementscommissaris en de gouverneur (*Pandectes belges*, ‘Bourgmestre’, kol. 1125, nr. 24).

35 Bara, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 175, 2e kol. Zie ook: Giron, *Dictionnaire*, 104, nr. 7; Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 284 en 286.

36 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 285.

37 Met de woorden van De Kerchove de Denterghem: ‘...que tous les gouvernements qui se sont succédé de 1830 à ce jour ont considéré comme une garantie suffisante pour l’exécution des lois et des règlements généraux, la nomination des bourgmestres et échevins par le Roi et que tous estimaient que le droit de révocation attribué au gouvernement suffirait pour faire exécuter et faire respecter les lois par les bourgmestres’ (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 140, 2e kol.).

38 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 2e kol.

39 De Kerchove de Denterghem is van oordeel dat de Brusselse burgemeester door zijn verdediging van de gemeentelijke prerogatiieven tegen de aanspraken van de regering het hele land een dienst heeft bewezen ‘car il a sauvegardé la liberté individuelle des citoyens et rendu impossible l’établissement d’une police occulte’ (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 167, 2e kol.).

40 Jamme, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 173, 2e kol.

41 Giron, *Dictionnaire*, 104, nr. 7. Zie ook: Bernimolin, ‘Réquisition’, 476.

42 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 284.

43 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 275.

44 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 283.

naal van de politieke en administratieve wetten vergeefs gezocht heeft naar een tekst die hun een dergelijk vorderingsrecht direct of indirect toekent. Hij heeft alleen ‘quelques dispositions spéciales qui concernent des cas particuliers’ gevonden.<sup>45</sup> Daartoe behoren o.m. art. 8 van het Besluit van 30 januari 1815 op de maréchaussée<sup>46</sup> en art. 2 van het Koninklijk Besluit van 9 januari 1832 met betrekking tot de bevoegdheden van de administrateur van de openbare veiligheid.<sup>47</sup> Veelzeggend verklaart Pety dan ook:

‘Il semble exorbitant, sans doute, qu’un bourgmestre, un commissaire d’arrondissement ou un gouverneur possède un pouvoir qui n’appartient pas à ceux dont dépendent ces fonctionnaires, mais si la législation est telle, on ne peut que la critiquer tout en s’y conformant’.<sup>48</sup>

Daarmee gaat hij regelrecht in tegen de voorstanders van de tweede zienswijze (zie beneden).

Wanneer rijkswachters zonder medeweten van de burgemeester bij wijze van preventieve maatregel<sup>49</sup> toch worden opgevorderd voor het vervullen van een administratieve dienst (waaronder taken van bestuurlijke politie moeten worden verstaan), dan pleegt men een inbreuk op onder andere volgende wettelijke bepalingen:<sup>50</sup>

– artikel 3, 3<sup>o</sup> van Titel XI (*Titre XI. Des juges en matière de police*) van het Decreet van 16-24 augustus 1790 op de gerechtelijke organisatie<sup>51</sup>

– artikel 90, laatste paragraaf van de Gemeentewet<sup>52</sup>

– artikel 11, § 28 van Titel III (*Titre III. Des fonctions habituelles de la maréchaussée*) van het Besluit van 30 januari 1815 op de maréchaussée<sup>53</sup>

45 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 283.

46 Arrêté du prince souverain, portant règlement sur la police, la discipline et le service de la maréchaussée, *Pasinomie belge*, janvier 1814-mars 1815, 461. Art. 8 van dit Besluit luidt als volgt: ‘Le corps de la maréchaussée est dans les attributions du département de la guerre, pour ce qui concerne le matériel et la discipline, et dans les attributions de notre commissaire général de la justice, pour tout ce qui a rapport au maintien de l’ordre public et pour ce qui est relatif à l’exercice de la police générale et judiciaire’.

47 Arrêté concernant les attributions de l’administrateur de la sûreté publique, *Pasinomie belge*, juillet 1831-décembre 1832, 243. De tekst van art. 2 luidt als volgt: ‘L’administrateur de la sûreté publique est également autorisé à correspondre directement avec tous les fonctionnaires publics, les officiers de la gendarmerie et les commandans [sic] des différentes brigades de ce corps. Il peut les réquisitionner, chacun en ce qui le regarde, de faire les actes nécessaires, pour l’exécution des lois et réglemens [sic] sur la police générale’.

48 Pety de Thosée, ‘Droit de réquisition’, 284.

49 De Wet van 3 brumaire van het jaar IV (25 oktober 1795) (Code des délits et des peines, *Pasinomie belge*, août 1795-juillet 1797, 164) maakt een onderscheid tussen de administratieve en de gerechtelijke politie. Volgens art. 19, tweede lid van Boek I (*Livre Premier. De la police*) van deze wet heeft de administratieve politie tot taak om preventief op te treden. Dat onderscheid tussen de administratieve en gerechtelijke politie werd evenwel niet overgenomen in de napoleontische *Code d’instruction criminelle*.

50 Woeste citeert hier uit de brief die door de burgemeester van Brussel op 13 oktober gericht werd aan de administrateur van de openbare veiligheid (vgl. noot 32) (Woeste, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 160, 1e kol.). Zie ook: X, ‘Observations’, *Revue de l’administration et du droit administratif de la Belgique* (1884) 511-512, en (1885) 70.

51 Décret sur l’organisation judiciaire du 16-24 août 1790, *Pasinomie belge* (juillet 1788-octobre 1790) 310, art. 3, 30 van Titel XI (*Titre XI. Des juges en matière de police*) luidt als volgt: ‘Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens [sic] d’hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics’.

52 Loi communale du 30 mars 1836, *Pasinomie belge* (1836) 341, nr. 754. Met art. 90, laatste paragraaf wordt wellicht bedoeld art. 90, 12<sup>o</sup>. Art. 90, 12<sup>o</sup> van de Gemeentewet luidt als volgt: ‘De faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d’eau, conformément aux lois et aux réglemens de l’autorité provinciale’. De Gemeentewet werd gewijzigd door de Wet van 30 juni 1842 (Loi apportant des modifications à la loi communale, en ce qui concerne les bourgmestres, *Pasinomie belge* (1842) 282, nr. 504). O.m. art. 94 onderging een gevoelige aanpassing. Terecht werd gesteld dat de Gemeentewet werd gewijzigd ‘dans un sens central’. Niet alleen werd de burgemeester op vrij algemene wijze in de plaats gesteld van het college van burgemeester en schepenen. Aan de koning werd ook het recht toegekend om een burgemeester te kiezen die buiten de gemeenteraad staat (P. Errera, *Traité de droit public belge* (Paris 1918) 468, § 318).

53 De tekst van art. 11, § 28 luidt als volgt: ‘De dissiper de même tout attroupement non armé, qualifié séditieux par la loi, ou tel autre attroupement capable d’entraîner du désordre, à charge d’en prévenir sur-le-champ l’autorité administrative locale’. Bemerkt dat hier de verplichting wordt opgelegd om de lokale administratieve overheden op de hoogte te stellen! Dat zou dus niet zijn gebeurd ter gelegenheid van de prijsuitreiking in het Paleis der Academiën.

Tenslotte wordt ook de Wet van 28 germinal van het jaar VI (17 april 1798) met betrekking tot de organisatie van een nationale rijkswacht<sup>54</sup> aangewend als juridisch argument ter ondersteuning van de eerste visie.<sup>55</sup>

Het is bovendien opmerkelijk hoe zeer de aanhangers van deze visie uit de Belgische nationale geschiedenis putten om de regering elke aanspraak op een direct vorderingsrecht inzake de lokale administratieve politie te ontzeggen. Zo wordt bijvoorbeeld aangevoerd dat het bestaan van een 'haute police' één van de belangrijkste redenen is geweest voor het verzet tegen het regime van de Nederlandse koning Willem I.<sup>56</sup> Vandaar dat het Voorlopig Bewind vrijwel onmiddellijk is overgegaan tot de afschaffing van deze zogenaamde 'haute police'.<sup>57</sup> Deze politie, die in het leven was geroepen onder de Franse minister Fouché, kon verdachte figuren preventief arresteren.<sup>58</sup> De Kerchove de Denterghem verwijst ook naar de hevige discussie die in 1836 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft plaatsgevonden aangaande het toenmalige artikel 126 van de Gemeentewet.<sup>59</sup> Alle sprekers zouden toen unaniem erkend hebben dat de regering niet het zogenaamde 'droit de police' kan uitoefenen. Zij zouden dat recht hebben willen toevertrouwen aan de gemeentelijke overheid. Uit de parlementaire discussie aangaande art. 126 van de Gemeentewet, maar ook uit de tekst zelf van dit artikel, leidt de Kerchove de Denterghem af dat de toenmalige wetgever de bedoeling had om van de hoofdcommissaris van de gemeentelijke politie niet de ondergeschikte te maken van de regering maar wel van de gemeentelijke overheid die, nog steeds volgens de Kerchove de Denterghem, als enige het 'droit de police' tot haar bevoegdheden mag rekenen.<sup>60</sup>

De voorstanders van de eerste visie ontkennen echter niet echt uitdrukkelijk dat er een zekere hiërarchische band bestaat tussen de burgemeester en de hogere bestuurlijke overheden (inzonderheid de gouverneur, want van de regering wordt überhaupt geen gewag

54 Loi relative à l'organisation de la gendarmerie nationale du 28 germinal an VI (17 april 1798), *Pasinomie belge* (juillet 1797-octobre 1798) 256.

55 Voor De Kerchove de Denterghem moet de ware betekenis van deze wet gezocht worden in het respect voor de rechten van de lokale overheid en heeft het Besluit van 30 januari 1815 daar niets aan veranderd (De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 165, 2e kol.).

56 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 1e kol.

57 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 1e kol. en 3 december 1884, 140, 1e kol.

58 Van Outrive e.a., *Sire*, 51. Fouché werd voor de eerste keer minister van politie in 1799. Daarna zou hij deze functie nog twee keer waarnemen (in 1804 en 1815). Zijn gevreesde reputatie dankt hij vooral aan zijn ministerschap onder Napoleon Bonaparte. Zijn politieagenten waren toen alomtegenwoordig en samen met Napoleon was hij de drijfveer achter een ware politionele terreur (vgl. *Encyclopedia Britannica* 9 (Chicago-London-Toronto 1947), 'Fouché, Joseph', 551-552).

59 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 1e kol. De discussie draaide toen om de vraag of een hoofdcommissaris (cursivering van de auteur) een vaste benoeming moest krijgen dan wel jaarlijks opnieuw moest benoemd worden. De centrale sectie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (i.e. de groep kamerleden die belast waren met de uitwerking van het wetsvoorstel) waren gewonnen voor een vaste benoeming van de hoofdcommissaris. Volksvertegenwoordiger Dumortier diende echter een amendement in dat ertoe strekte een jaarlijkse herbenoeming van de hoofdcommissaris in te voeren. Hij wou niet 'que l'on puisse rétablir les directeurs de police qui ont donné lieu à tant de réclamations sous le gouvernement précédent'. Dumortier vreesde dat de hoofdcommissaris zich zou ontplooiën tot een verklikker van de hogere overheid, een 'espion de l'administration de la sûreté publique dans la ville même'. Het amendement van Dumortier werd uiteindelijk aangenomen en er werd ook beslist dat de benoeming van een hoofdcommissaris slechts voor één jaar kon gebeuren. Volgens de Kerchove de Denterghem wenste de Kamer geen 'intervention toujours tracassière du gouvernement sur la police communale'. Uiteindelijk werd art. 126 als volgt geconcipieerd: 'Lorsqu'il y a dans une commune plusieurs commissaires de police, le collègue [sic] des bourgmestres et échevins peut désigner annuellement, sous l'approbation du Roi, celui d'entr'eux auquel les autres sont subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions'.

60 De Kerchove de Denterghem, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 166, 2e kol.

gemaakt). Die hiërarchische band bestaat evenwel alleen in die gevallen waarin de wet uitdrukkelijk een dergelijke band voorziet. Alleen dan is de burgemeester een ondergeschikte van de hiërarchisch hogere overheid. Dat is bijvoorbeeld het geval voor alles wat te maken heeft met de uitvoering van algemene wetten ('lois générales') en alles wat verband houdt met het algemeen belang ('l'intérêt général').<sup>61</sup> De burgemeester treedt dan op als agent van het centrale gezag, als ondergeschikte van de regering. Wanneer de wet evenwel geen hiërarchische band voorziet, moet de burgemeester alleen de wet volgen.<sup>62</sup> Zolang hij dat doet kan hij als 'magistrat communal' in volle onafhankelijkheid optreden.<sup>63</sup>

De lokale administratieve politie behoort nu net tot die materies waarin de wet geen hiërarchische band voorziet. De gemeentelijke overheid is inzake de lokale administratieve politie 'absolument maîtresse', op voorwaarde dat zij niets uitvaardigt wat tegen de wet ingaat.<sup>64</sup> De onafhankelijkheid van de lokale overheid gaat zelfs zover dat besluiten inzake gemeentelijke politie niet ter goedkeuring moeten voorgelegd worden aan de hogere administratieve overheid.<sup>65</sup> Beweren dat de burgemeester op het vlak van de bestuurlijke politie een ondergeschikte overheid ('autorité subordonnée') is, wordt bestempeld als grondwettelijke ketterij.<sup>66</sup>

Het feit dat de voorstanders van de eerste visie het bestaan van een zekere hiërarchische relatie erkennen betekent niet dat zij voor de verdere ontwikkeling van hun standpunt het hiërarchische aspect als uitgangspunt nemen. Integendeel, zij vertrekken van een geheel ander principe: een principe dat wij naar hedendaagse maatstaven zouden kunnen omschrijven als een soort 'subsidiariteitsbeginsel'. Dat beginsel houdt dan in dat in eerste instantie de gemeentelijke overheid moet optreden inzake administratieve politie.<sup>67</sup> De burgemeester kan in geval van 'émeute' of 'atroupement' de burgerwacht en het leger vorderen op grond van art. 105 van de Gemeentewet.<sup>68</sup> Het gaat hier om een direct vorderingsrecht.<sup>69</sup> Dit recht is in hoofdzaak ('principalement') en niet in ondergeschikte orde ('en ordre subsidiaire') aan de burgemeester toegekend.<sup>70</sup> Wanneer de burgemeester optreedt op grond van art. 105 van de Gemeentewet handelt hij op grond van een eigen recht ('droit propre') en niet als ondergeschikte van de Staat.<sup>71</sup> Er is geen sprake van dat het hier zou gaan om een delegatie vanwege de centrale uitvoerende macht.

61 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

62 Jamme, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 173, 2e kol.; Zie ook: Giron, *Dictionnaire*, 104, nr. 7.

63 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 2e kol.; Zie ook: Pety de Thosée, 'Droit de réquisition', 285.

64 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

65 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

66 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol. Ook het toekennen van een direct vorderingsrecht aan de regering wordt gerekend tot de 'hérésies de droit constitutionnel'.

67 Zie: Bernimolin, *Réquisition*, 478; Pety de Thosée, 'Droit de réquisition', 282.

68 Art. 105 van de Gemeentewet luidt als volgt: 'En cas d'émeutes, d'atroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, le bourgmestre, ou celui qui le remplace, pourra requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire, qui seront tenues de se conformer à sa réquisition'.

69 Zie: Giron, *Dictionnaire*, 103, nr. 7.

70 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

71 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

Het is dus slechts in ondergeschikte orde ('en ordre subsidiaire') dat de hogere overheid een vorderingsrecht heeft.<sup>72</sup> Dat zou moeten blijken uit het Decreet van 26 (en 27 juli) 1791 met betrekking tot het vorderen en het optreden van de openbare macht tegen samenschotelingen.<sup>73</sup> Art. 28 van dit decreet voorziet inderdaad in een stringente procedure voor het optreden tegen een 'atroupement' of een 'émeute' die het gebruik van geweld noodzakelijk maken. Ook hier zijn het in eerste instantie de gemeentelijke autoriteiten die verondersteld worden als eerste op te treden. Er wordt zelfs gesteld dat de zorg voor de openbare veiligheid sinds de oprichting van de gemeenten 'tout spécialement et en premier ordre' is toevertrouwd aan de lokale of gemeentelijke autoriteiten. Op deze overheden rust sedert de Franse Revolutie de verantwoordelijkheid voor de openbare rust en de plicht om dien-aangaande de nodige maatregelen te nemen.<sup>74</sup>

Wat men verstaat onder 'ordre subsidiaire' blijkt uit een niet gedateerde omzendbrief van minister van oorlog Berten.<sup>75</sup> Daarin wordt gesteld dat de regering zich alleen in de plaats kan stellen van de lokale autoriteiten 'dans des cas d'une gravité extrême'.<sup>76</sup> Voor anderen betekent het optreden in ondergeschikte orde dat de hogere overheid optreedt wanneer de burgemeester helemaal niets doet ('à son défaut').<sup>77</sup> Ook art. 82, eerste lid van de Wet op de burgerwacht gaat in die richting.<sup>78</sup> Het voorziet eveneens dat de hogere administratieve overheid slechts optreedt wanneer de burgemeester nalaat dat te doen.<sup>79</sup> Als verantwoording voor het voorrangrecht van de burgemeester worden twee belangrijke redenen aangehaald.<sup>80</sup> In de eerste plaats is er het feit dat de burgemeester het best geplaatst is om de situatie in te schatten. Hij kent als geen ander 'l'état des esprits, les causes de l'agitation et les moyens qu'il convient d'employer pour la calmer'.<sup>81</sup>

Daarnaast is er ook het feit dat de gemeente op grond van het Decreet van 10 vendémiaire van het jaar IV (2 oktober 1795) op de interne politie van de gemeenten (financieel) verantwoordelijk is voor de schade die aan de burgers wordt veroorzaakt door het oproer.<sup>82</sup> In die

72 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 2e kol.; Bernimolin, 'Réquisition', 478.

73 Décret relatif à la réquisition et à l'action de la force publique contre les atroupemens [sic] du 26 (et 27) juillet-3 août 1791, *Pasinomie belge*, juin 1791-décembre 1791, 141. Art. 28 bepaalt dat '... l'obligation de se présenter au lieu de l'atroupement remontera dans l'ordre qui suit: d'abord le procureur de la commune et les commissaires de police, dans les lieux où il y en aura; à leur défaut, tous les officiers municipaux individuellement, ensuite le juge-de-peace de la ville; et, si elle en a plusieurs, tous les juges-de-peace, enfin le procureur-syndic du district, et, à son défaut, tous les membres du directoire du district individuellement; le procureur-général-syndic, et à son défaut, tous les membres du directoire du département individuellement, si l'atroupement ou l'émeute populaire se passe dans le chef-lieu d'une administration de district ou de département'.

74 *Pandectes belges*, 'Atroupement', kol. 1121, nr. 6.

75 *Belgisch Staatsblad*, 8 februari 1877, 391.

76 Zie: X, 'Observations', 514-515; *Pandectes belges*, 'Atroupement', kol. 1125, nr. 22.

77 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol. Zie ook 5 december 1884, 190, 2e kol.

78 *Loi sur la garde civique du 8 mai 1848*, *Pasinomie belge* (1848) 166, nr. 238.

79 Art. 82, eerste lid luidt: 'Le droit de réquisition appartient au bourgmestre ou, à son défaut, à l'autorité supérieure administrative'. Zie: Giron, *Dictionnaire*, 103, nr. 7.

80 Bernimolin, 'Réquisition', 478-479; Giron, *Dictionnaire*, 103, nr. 7; Pety de Thosée, 'Droit de réquisition', 282; *Pandectes belges*, 'Atroupement', kol. 1125, nr. 22.

81 Giron, *Dictionnaire*, 103, nr. 7.

82 Décret sur la police intérieure des communes du 10 vendémiaire an IV (2 oktober 1795), *Pasinomie belge*, août 1795-juillet 1797, 79. Art. 1 van Titel IV (Titre IV. Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables) bepaalt dat 'Chaque commune est res-

zin moet wellicht de vraag worden begrepen of de burgemeester niet bij uitstek belast is met de administratieve politie die tot doel heeft 'le maintien habituel de l'ordre public'.<sup>83</sup>

Op het voorrangrecht van de burgemeester bestaat slechts één uitzondering. Wanneer de burgerwacht moet worden ingezet buiten de gemeente waar zij gestationeerd is (i.e. bij grensoverschrijdende interventies) is het op grond van art. 82, tweede lid van de Wet op de burgerwacht in eerste instantie ('en ordre principal') aan de gouverneur of de arrondissementscommissaris om te vorderen.<sup>84</sup> Daar moet echter meteen aan toegevoegd worden dat de burgemeester overeenkomstig art. 82, derde lid van voornoemde wet wel degelijk de burgerwacht kan vorderen 'en cas de danger imminent'.<sup>85</sup>

De aanhangers van de eerste visie blijven echter vasthouden aan de stelling dat de regering geen aanspraak kan maken op een eigen, rechtstreeks vorderingsrecht (zie boven).<sup>86</sup> Sommigen geven daarbij een zeer strikte interpretatie aan het 'subsidiariteitsbeginsel'. Zo zou de burgemeester op grond van zijn recht inzake administratieve politie de gouverneur (of de arrondissementscommissaris) kunnen verbieden om tussen te komen.<sup>87</sup> Een dergelijke interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel komt dus *de facto* neer op het invoeren van een omgekeerde hiërarchie! Dat blijkt ook uit het feit dat de gelijke bevoegdheid van burgemeester en gouverneur van de hand wordt gewezen. Een parallel vorderingsrecht van de gouverneur op het vlak van de administratieve politie wordt afgedaan als 'le gâchis et l'anarchie'.<sup>88</sup>

De pleitbezorgers van de eerste visie verzetten zich ook tegen een opdeling van de politie op grond van de betrokken belangen. Bij een dergelijke opdeling wordt de bevoegde overheid bepaald aan de hand van de belangen die op het spel staan. Die belangen kunnen zowel gemeentelijk, provinciaal als nationaal zijn. Afhankelijk van het belang zijn dan respectievelijk de gemeentelijke, de provinciale en de nationale overheid bevoegd inzake administratieve politie. In een dergelijk systeem bestaat dan ook de mogelijkheid dat de nationale overheid bevoegd is voor een lokale aangelegenheid. Dit is met name het geval wanneer deze lokale aangelegenheid een nationaal belang vertoont. De aanhangers van de eerste visie kunnen zich onmogelijk verzoenen met een dergelijk uitgangspunt. Zij zijn van oordeel dat alles wat betrekking heeft op een welbepaald territorium (bedoeld wordt één welbepaalde gemeente) in eerste instantie en in hoofdzaak onder de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid valt.<sup>89</sup>

ponsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupemens [sic] ou rassemblemens [sic] armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu'.

83 Bernimolin, 'Réquisition', 478-479.

84 Bernimolin, 'Réquisition', 479. De wet zelf gebruikt echter nergens de woorden 'en ordre subsidiaire'. Integendeel, art. 82, tweede lid bepaalt dat enkel de gouverneur of de arrondissementscommissaris de burgerwacht kunnen vorderen buiten de gemeente.

85 Pety de Thosée, 'Droit de réquisition', 279.

86 Jamme, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 173, 2e kol. en 174, 1e kol.; Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 1e kol.

87 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 189, 2e kol. Dit is een wel zeer verregaand standpunt!

88 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 190, 1e kol.

89 Warnant, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 190, 2e kol.

*De tweede visie: een strikte hiërarchie tussen de burgemeester, de gouverneur en de minister van binnenlandse zaken*

De tweede visie vinden wij treffend verwoord in een brief van procureur-generaal Bosch bij het hof van beroep van Brussel aan de minister van justitie, waarin hij dieper ingaat op de problematiek van de lokale administratieve politie.<sup>90</sup> Hij is van oordeel dat niet alleen de burgemeester en de gouverneur maatregelen van administratieve politie kunnen nemen ‘en cas de crainte de troubles ou d’émeutes’. Ook de regering heeft het recht om dergelijke maatregelen te treffen. Volgens de procureur-generaal is het handhaven van de orde in de gemeente en in de provincie geen strikt gemeentelijk of provinciaal belang. Het is een algemeen belang van de eerste orde.<sup>91</sup>

De regering heeft niet alleen het recht maar zelfs de plicht om over dit belang te waken. De Gemeentewet en de Provinciewet hebben de bevoegdheid inzake administratieve politie inderdaad toevertrouwd aan respectievelijk de burgemeester en de provinciegouverneur. Beide wetten beschouwen deze functionarissen daarbij echter evenzeer als afgevaardigden van het centrale gezag dan wel als vertegenwoordigers van de gemeentelijke en provinciale belangen.<sup>92</sup> Het zijn trouwens uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen die aan de gemeentelijke of provinciale overheden worden toevertrouwd.<sup>93</sup>

De pleitbezorgers van deze tweede visie verwijten de aanhangers van de eerste visie in zekere zin dat zij het verkeerde besluit trekken uit hun zienswijze over het begrip ‘gemeente’. De voorstanders van de eerste visie zien de gemeente enerzijds als een gewone administratieve eenheid te midden van een ‘grand tout gouvernemental’, terwijl zij anderzijds toch blijven vasthouden aan het bestaan van een autoriteit die binnen de gemeente soeverein is op het vlak van de politie en dus niet gedelegeerd wordt door de centrale overheid.<sup>94</sup>

Voor de aanhangers van de tweede visie gaat het hier om een foutieve inschatting van de politie. Men moet vertrekken van het standpunt dat de politie niet altijd hetzelfde karakter

90 Devolder, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 155, 2e kol. In zijn poging de eerste visie te weerleggen beroept de minister zich ook op een eerdere brief van de procureur-generaal. Dat is merkwaardig omdat procureur-generaal Bosch in de aanhef van zijn brief duidelijk maakt dat hij zich enkel wenst uit te laten over de gerechtelijke politie: ‘...en me plaçant exclusivement au point de vue de la police judiciaire, la seule qu’à ma connaissance les gendarmes en bourgeois requis lors de la cérémonie du 5 octobre dernier aient exercée, la seule aussi qui rentre dans mes attributions. Je laisse donc de côté, réservant à cet égard mes appréciations, les questions soulevées relativement au droit de police administrative que les lois attribuent à l’autorité supérieure’ (Devolder, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 154, 2e kol.).

91 Terecht werd evenwel opgemerkt dat het niet altijd even makkelijk is om in positionele aangelegenheden een exact onderscheid te maken tussen zaken die van zuiver lokaal belang zijn en zaken die naderhand van provinciaal of algemeen belang blijken te zijn (*Pandectes belges*, ‘Bourgmestre’, kol. 296, nr. 208).

92 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 169, 2e kol.

93 Art. 31 van de Grondwet van 1831 bepaalt: ‘Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d’après les principes établis par la constitution’ (Décret du 7 février 1831 contenant la Constitution de la Belgique, *Pasinomie belge* (septembre 1830-juillet 1831) 182). Op dit vlak is de Wet op de geïntegreerde politie wel degelijk revolutionair te noemen. Enerzijds erkent de wetgever immers dat men tot nu toe altijd heeft aangenomen dat de gemeentepolitie deel uitmaakt van de aangelegenheden die tot het gemeentelijk belang behoren alsook dat deze visie in de lijn ligt van de interpretatie die de wetgever sinds 1836 heeft aangenomen (vgl. *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, 41-42). Anderzijds voegt hij daar echter onmiddellijk aan toe ‘dat niets uitsluit dat de federale wetgever deze “historische” interpretatie verlaat en kiest voor een regeling waar hij ervan uitgaat dat de organisatie, het beheer, de opdrachten van de lokale politie – die dus niet langer een gemeentepolitie is – niet behoren, of juist, niet meer behoren tot de sfeer van het uitsluitende gemeentelijke belang.’ (*Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1, 42.)

94 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 170, 1e kol.



heeft.<sup>95</sup> De verdedigers van de tweede visie menen wel degelijk dat de politie, afhankelijk van het onderwerp, van gemeentelijk, provinciaal of algemeen (lees: nationaal) belang is.<sup>96</sup> Zij gaan aldus regelrecht in tegen het standpunt dat wordt aangekleefd door de verdedigers van de eerste visie (zie boven). In het licht van de tweede visie heeft de burgemeester steeds de bevoegdheid om op te treden op het vlak van de lokale administratieve politie. Daarbij moet echter een onderscheid gemaakt worden naargelang hij optreedt in zijn hoedanigheid van burgemeester, op grond van zijn recht van gemeentelijke politie, dan wel in het kader van de zogenaamde 'haute police'. In dat laatste geval treedt hij immers niet op als 'magistrat communal' maar wel als gedelegeerde overheid. Hij waakt dan over het algemeen belang waarvan hij slechts de vertegenwoordiger is, zoals ook de gouverneur een vertegenwoordiger is van dat belang maar dan op een hoger niveau.<sup>97</sup> De gouverneur heeft op grond van artikel 128 van de Provinciewet<sup>98</sup> immers altijd het recht om te waken over orde en rust.<sup>99</sup> Voor de aanhangers van de tweede visie zou het absurd zijn om aan de gouverneur, die slechts een ambtenaar is, een commissaris van de koning die door deze laatste op eender welk moment uit zijn ambt kan ontzet worden, rechten toe te kennen waarover de koning en zijn ministers zelf niet zouden beschikken.<sup>100</sup>

Met betrekking tot de verschillende hoedanigheden van de burgemeester (onafhankelijk hoofd van de gemeente en door de regering gedelegeerde overheid) wordt zelfs verwezen

95 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 170, 1e kol.

96 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 170, 1e kol. Zie ook: *Pandectes belges*, 'Bourgmestre', kol. 299 en kol. 300, nr. 215. Het bepalen van het sluitingsuur van een cabaret is bijvoorbeeld een gegeven van louter gemeentelijk belang. Wanneer de regering en de provincie zich daar zouden mee gaan bemoeien, zouden zij hun bevoegdheden overschrijden. Wanneer een geval van wanorde zich echter gaat uitbreiden over meerdere gemeenten, dan is het aan de provinciale overheid om op te treden. Nog een stap verder zijn de gevallen waarbij de leden van de volksvertegenwoordiging beledigd worden of de persoon van de koning niet gerespecteerd wordt. In die gevallen staat het algemeen belang op het spel.

97 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 170, 1e kol. Zie ook: *Pandectes belges*, 'Bourgmestre', kol. 300, nr. 215. De gemeentelijke overheden vervullen twee soorten functies: functies die eigen zijn aan het gemeentelijk gezag en functies die eigen zijn aan de algemene administratie van de Staat, waarvan de gemeente deel uitmaakt. De eerste soort functies wordt uitgeoefend 'sous la surveillance et l'inspection de l'administration supérieure'. De tweede soort 'sont délégués' aan de gemeenten om te worden uitgeoefend 'sous l'autorité de l'administration'. De tweede soort functies belangen de natie aan. De gemeentelijke functionarissen kunnen ze dan ook geenszins uitoefenen in hun hoedanigheid van 'simples représentants de leur commune' maar enkel in hun hoedanigheid 'de préposés et d'agents de l'administration générale' (*Pandectes belges*, 'Bourgmestre', kol. 291, nr. 198). Merk op dat ook hier gewag wordt gemaakt van een onderscheid inzake politie op grond van de betrokken belangen. Het onderscheid tussen de twee voornoemde functies werd reeds in de eerste jaren na de Belgische onafhankelijkheid gemaakt. Zo stelt Havard dat '... dans notre organisation actuelle, les officiers municipaux, et particulièrement les maires de communes, exercent deux sortes de fonctions, les unes d'ordre public, les autres domestiques et privées. Les premières, qui sont des branches de l'administration générale, leur sont conférées par le gouvernement; les autres, qui n'embrassent que les intérêts de la commune, dérivent du pouvoir municipal' (Havard, *Manuel complet des bourgmestres, échevins et conseillers communaux*, I, Bruxelles (1832) 14). In zijn arrest van 16 maart 1882 (de zaak *Receveur des contributions vs. C. Van Wambeke et consorts*) stelde ook het Belgische hof van cassatie dat burgemeesters en schepenen bevoegdheden van tweeërlei aard hebben. Het hof was zelfs van oordeel dat burgemeesters en schepenen, wanneer zij het gemeentelijke gezag vertegenwoordigen, terzelfdertijd agenten van het centrale gezag zijn. Cassatie besliste dat 'en cette qualité de subordonnés ils se soumettent à tout ordre légal que le gouvernement juge à propos de leur donner en vue d'un intérêt public général' (Cass., 16 maart 1882, *Pasicrisie belge* (1882) 80; J.T. (1882) 240). In een tweede arrest van 16 maart 1882 (de zaak *Receveur des contributions vs. C. d'Hemricourt de Grunne*) onderstreepte het hof van cassatie zijn visie ter zake door te stellen dat 'cette mission (i.e. het uitvoeren van wetten, besluiten en ordonnances van de algemene of provinciale administratie) conférée au collègue échevinal tient au double caractère de ses fonctions, le bourgmestre et les échevins étant à la fois les mandataires de la commune et les agents du pouvoir qui les institue' (Cass., 16 maart 1882, *Pasicrisie belge* (1882) 85).

98 *Loi provinciale du 30 avril 1836, Pasicrisie belge* (1836) 113, nr. 209. Art. 128 luidt: 'Le gouverneur veille au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés. A cet effet, il dispose de la gendarmerie et des gardes civiques, en se conformant aux lois sur la matière'.

99 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol.

100 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol.

naar een arrest van het hof van cassatie van 16 maart 1882.<sup>101</sup> In dit arrest werd door het hof een oplossing geboden voor één concreet geval. Het hof stelde in dit specifieke geval een burgemeester in het ongelijk die geweigerd had om op bevel van de regering een officieel document uit te hangen in zijn gemeente. Als ondergeschikte van de regering moet de burgemeester zich onderwerpen aan bevelen die door de regering worden gegeven met het oog op het vrijwaren van het algemeen belang. De draagwijdte van de door het hof van cassatie voorgestelde oplossing wordt door de aanhangers van de tweede visie omschreven als ‘générale et absolue’. Deze oplossing slaat volgens hen uiteraard en *a fortiori* ook op ‘un ordre de police donné par le ministre en vue d’un intérêt général’.<sup>102</sup> Zodra een bepaalde zaak betrekking heeft op de openbare orde en een aspect van algemeen belang vertoont, speelt het ‘droit hiérarchique du gouvernement snr [sic] le chef de la commune’.<sup>103</sup> Wat de administratieve politie betreft, bestaat er overigens een hiërarchie tussen de burgemeester, de gouverneur en de regering. Aan de top van deze hiërarchie staat uiteraard de regering, meer in het bijzonder de minister van binnenlandse zaken.<sup>104</sup> Deze hiërarchie heeft twee belangrijke gevolgen:

- De burgemeester kan slechts politiereglementen opstellen indien hij daarvan onmiddellijk een kopie bezorgt aan de gouverneur. De gouverneur heeft het recht om de uitvoering ervan te schorsen (zie beneden). De gouverneur kan op zijn beurt pas het leger vorderen op voorwaarde dat hij onmiddellijk de hiërarchisch bevoegde overheden inlicht (i.e. de minister van binnenlandse zaken en de minister van oorlog).
- De regering heeft het recht om zelf politimaatregelen te treffen wanneer zij dit noodzakelijk acht.

Het spreekt voor zich dat vooral deze tweede voorwaarde als bijzonder belangrijk beschouwd moet worden.

In tegenstelling tot de aanhangers van de eerste visie, die als het ware *de facto* tot een omgekeerde hiërarchie waren gekomen (zie boven), merken we bij de voorstanders van de tweede visie een gewone hiërarchische relatie op. Deze relatie impliceert dat de burgemeester overleg moet plegen met de arrondissementscommissaris en de gouverneur over de te nemen maatregelen wanneer deze ambtenaren zich net als de burgemeester op de plaats van de samenscholing bevinden. Wanneer tussen hen echter een conflict zou ontstaan over de opportuniteit van de te nemen maatregelen laten de regels van de hiërarchie niet toe dat de burgemeester zich boven de gouverneur stelt.<sup>105</sup> Bij onenigheid tussen de

<sup>101</sup> Zie noot 97.

<sup>102</sup> *Pandectes belges*, ‘Bourgmeestre’, kol. 299, nr. 213.

<sup>103</sup> *Pandectes belges*, ‘Bourgmeestre’, kol. 298, nr. 213.

<sup>104</sup> Op welke wijze de politie in deze hiërarchische relatie gevat wordt blijkt uit volgend citaat van Defooz: ‘La police s’étend comme un réseau sur chacun des membres de la société. Elle est armée d’un pouvoir réglementaire au sein des trois grandes unités administratives. On l’appelle générale, provinciale ou communale, selon qu’elle embrasse l’État, la province ou la commune. Elle a ses agents institués hiérarchiquement sur toute l’étendue du territoire, et dans chacun des centres qui en forment la subdivision. C’est le ministre de l’intérieur qui en a la direction suprême, car, comme tel, il est chargé du maintien habituel de l’ordre dans chaque localité, et il exerce une autorité disciplinaire sur tous les fonctionnaires qui ressortissent à son département’ (M. Defooz, geciteerd in *Pandectes belges*, ‘Bourgmeestre’, kol. 291 en kol. 292, nr. 201).

<sup>105</sup> *Pandectes belges*, ‘Attroupeement’, kol. 1125, nr. 25.

burgemeester en de hogere administratieve overheid ontstaat er een conflict tussen twee regels: aan de ene kant de regel dat de gemeente verantwoordelijk is voor de door de burgers opgelopen schade (zie boven) en aan de andere kant de regel dat een burgemeester zich niet boven de gouverneur kan plaatsen die, conform art. 94 van de Gemeentewet, het recht heeft om besluiten van de burgemeester te schorsen.<sup>106</sup> Het Decreet van 26 (en 27) juli-3 augustus 1791 met betrekking tot de vordering en het optreden van de openbare macht tegen samenscholingen<sup>107</sup> heeft dit probleem opgelost in het voordeel van de hiërarchie.<sup>108</sup> Indien er later problemen zouden rijzen over de eventuele aansprakelijkheid, dan is de verantwoordelijkheid van de burgemeester gedekt door het bevel van zijn hiërarchische overste.<sup>109</sup> De burgemeester is evenwel niet gehouden om overleg te plegen vooraleer hij zijn vordering stelt!<sup>110</sup> Niet onbelangrijk is wel dat de hiërarchische relatie die de voorstanders van de tweede visie voor ogen staat, moet genuanceerd worden. Elk van de genoemde overheden (burgemeester, gouverneur en minister) komt immers slechts tussen wanneer blijkt dat de maatregelen van de hiërarchisch lagere overheid onvoldoende zijn of ondoeltreffend blijken.<sup>111</sup>

Wie even stilstaat bij de argumentatie die de pleitbezorgers van de tweede visie ontwikkelen kan zich wellicht moeilijk van de indruk ontdoen dat deze visie voor een stuk werd ingegeven door de vrees van de hoge (staande) magistratuur dat haar prerogatieven zouden worden aangetast door de bevoegdheidsaanspraken van de burgemeesters op het vlak van de lokale administratieve politie.<sup>112</sup> Zij genoot echter ruime steun van de toenmalige katholieke regering en van de dito meerderheid in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Allen deelden immers dezelfde vrees dat het instemmen met de bevoegdheidsaanspraken van de burgemeester<sup>113</sup> deze laatste zou toelaten een inbreuk te plegen op de rechten van regering en magistratuur.<sup>114</sup> De regering zou immers steeds op een absolute wijze

106 Bernimolin, 'Réquisition', 479. Art. 94 van de Gemeentewet, gewijzigd door de Wet van 30 juni 1842, luidt als volgt: 'En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique, ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestre et échevins pourront faire des réglemens (sic) et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil, et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur... l'exécution pourra être suspendue par le gouverneur...'

107 Zie noot 73.

108 Bernimolin, 'Réquisition', 479.

109 Bernimolin, 'Réquisition', 479; Pety de Thosée, 'Droit de réquisition', 286.

110 Giron, Dictionnaire, 103, nr. 7.

111 *Pandectes belges*, 'Attroupeement', kol. 1125, nr. 23. Naar het oordeel van procureur-generaal Bosch gaat het hier om een 'pratique constante, justifiée d'ailleurs par la bonne règle administrative' (*Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 155, 1e kol.). Dit oordeel wordt gedeeld door minister van financiën Beernaert die stelt 'qu'il est de stricte convenance et de bonne administration de laisser surtout agir l'autorité locale' (Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol.). Hij gaat zelfs een stap verder wanneer hij verklaart: 'Il est incontestable que le gouvernement ... commettrait une faute en intervenant, lorsque cela n'est pas absolument nécessaire'. Hij verwijst in dat verband naar een nota van de regering uit 1877 waarin gesteld wordt dat 'Ce n'est que dans des cas d'une gravité extrême que le gouvernement aurait à substituer son action à celle des autorités communales'.

112 De procureur-generaal vreesde immers dat de onafhankelijke uitoefening van de gerechtelijke politie in het gedrang zou komen. De mogelijkheid om, in het kader van de administratieve politie, de rijkswacht de toegang te verbieden tot bepaalde plaatsen waar zich mogelijkwijze misdrijven voltrokken zou immers kunnen uitgebreid worden tot de procureur des Konings (*Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 155, 2e kol.).

113 In dit concrete geval gaat het om de burgemeester van Brussel.

114 Devolder, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 157, 1e kol.

onderworpen zijn aan de willekeur van de burgemeester, een burgemeester die *nota bene* benoemd wordt door de regering.<sup>115</sup> Tijdens zijn parlementaire tussenkomst in 1886 naar aanleiding van de opstand in Henegouwen deed volksvertegenwoordiger Pirmez opmerken dat in een streek zoals het bassin van Charleroi, dat verdeeld is in meerdere gemeenten, 'il ne faut pas que jamais l'ordre public puisse être compromis parce que, dans telles communes, certaines réquisitions ne seraient pas faites par l'autorité locale'.<sup>116</sup> Volksvertegenwoordiger Cornesse had zich twee jaar eerder al afgevraagd of er een 'thèse plus anarchique' denkbaar is.<sup>117</sup>

Om anarchie te vermijden is het belangrijk dat de regering kan beschikken over een eigen vorderingsrecht. De aanhangers van de tweede zienswijze ontkennen niet dat de burgemeester het recht heeft om maatregelen te treffen met het oog op het handhaven van de orde. Zij beklemtonen alleen dat er naast het recht van de burgemeester ook nog een dergelijk recht voor de regering bestaat. Deze moet immers ook waken over de openbare orde.<sup>118</sup> Het vorderingsrecht van de regering wordt gefundeerd op een tekst die uitgerekend door de voorstanders van de eerste visie wordt aangewend om de bevoegdheidsaanspraken van de regering te ontkrachten. Het gaat hier meer bepaald om art. 8 van Titel II (*Titre II. Rapports du corps de la maréchaussée avec les départemens de la guerre et de la justice*) van het Besluit van 30 januari 1815 op de maréchaussée.<sup>119</sup> De voorstanders van de eerste visie wijzen er evenwel op dat art. 8 een uitzonderingsbepaling is. Geen enkele wettekst kent immers op algemene wijze een vorderingsrecht toe aan de ministers (zie boven).<sup>120</sup>

Op de vraag of de regering direct, i.e. zonder een noodzakelijke tussenkomst van een hiërarchisch ondergeschikte overheid (zoals de arrondissementscommissaris of de gouverneur), de openbare macht kan vorderen, wordt door de aanhangers van de tweede zienswijze geantwoord dat een dergelijke bevoegdheid schijnbaar kan afgeleid worden uit art. 3, Sectie III (*Section III. Des fonctions des assemblées administratives*) van het Decreet van 22 december 1789-januari 1790 met betrekking tot de vorming van de kiescolleges en de ad-

115 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 169, 1e kol. Vandaar dat Beernaert, minister van financiën, stelt: 'S'il pouvait être vrai que le gouvernement est désarmé en ce qui concerne la police générale, si le droit du bourgmestre est au contraire un droit absolu, un droit exclusif, un droit personnel, eh bien, je dis qu'il y aurait une grave lacune à la base même de nos institutions' (Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 173, 1e kol.; Cornesse, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 191, 2e kol.). Het is zonneklaar dat 'les plus hauts intérêts de tous ne peuvent pas être livrés un seul instant à la merci du représentant de quelques-uns' (*Pandectes belges*, 'Bourgmestre', kol. 288, nr. 188). Ook hier wordt opnieuw gewag gemaakt van een onderscheid inzake politie op grond van de betrokken belangen.

116 Pirmez, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 24 december 1886, 295, 2e kol.

117 Cornesse, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 191, 1e kol.

118 Woeste, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 161, 1e kol. Woeste heeft het blijkbaar moeilijk om zonder meer over een hiërarchische relatie te spreken. Hij zegt immers zeer duidelijk: '... à côté de ce droit (i.e. het recht om maatregelen te treffen voor het bewaren van de orde), il y a celui du gouvernement'. In verschillende formele wetteksten maakt de wetgever trouwens gewag van het 'droit de police générale de l'État', meer in het bijzonder van 'la haute main du gouvernement sur tout ce qui touche au maintien des grands intérêts généraux, de sûreté intérieure, dans toutes les communes du pays' (*Pandectes belges*, 'Bourgmestre', kol. 289, nr. 189). Zie ook: Pirmez, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 24 december 1886, 295, 1e kol. Volgens Pirmez draagt de regering 'la responsabilité entière de l'ordre public'.

119 Woeste, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 december 1884, 160, 1e kol. Zie ook Bernimolin, 'Réquisition', 476.

120 Giron, *Dictionnaire*, 103, nr. 7.

ministratieve vergaderingen, evenals uit art. 1, Titel III, Hoofdstuk IV (*Chapitre IV. De l'exercice du pouvoir exécutif*) van de Grondwet van 3 september 1791.<sup>121</sup> De stelling als zou de regering niet over een rechtstreeks vorderingsrecht beschikken wordt afgedaan als een 'évidente et dangereuse erreur'.<sup>122</sup>

Dat de aanhangers van de tweede visie voorstander zijn van een eigen vorderingsrecht voor de regering betekent evenwel niet dat zij ongevoelig zijn voor het beginsel van de gemeentelijke autonomie. Ook zij hechten belang aan de vrijwaring van deze autonomie.<sup>123</sup> De gemeentelijke vrijheden vormen voor hen 'une de nos meilleures, une de nos plus glorieuses traditions'.<sup>124</sup> Al moet daar onmiddellijk aan toegevoegd worden dat de gemeentelijke autonomie slechts bestaat binnen de grenzen van de wet.<sup>125</sup>

De pleitbezorgers van de tweede zienswijze trachten eveneens met historische argumenten hun gelijk te bewijzen. Zo wordt gewezen op het feit dat het Voorlopig Bewind niet de 'police générale' als dusdanig heeft afgeschaft, maar wel de 'haute police' zoals deze geregeld werd door de artikelen 44 tot 50 van het oude Strafwetboek.<sup>126</sup> Ook de hiërarchische opbouw van de administratieve politie wordt historisch onderbouwd.<sup>127</sup> Zo wordt verwezen naar een parlementaire tussenkomst van de Brouckère<sup>128</sup> en een wetsontwerp uit die periode aangaande de openbare veiligheid, dat evenwel nooit wet is geworden.<sup>129</sup> Verder komen ook de parlementaire discussies naar aanleiding van de Gemeentewet van 1836 aan bod.<sup>130</sup>

121 Bernimolin, 'Réquisition', 476. Art. 3, Sectie III van het Decreet van 22 december 1789 luidt: 'Les administrations de district ne participeront à toutes ces fonctions, dans le ressort de chaque district, que sous l'autorité interposée des administrations de département' (Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives du 22 décembre 1789-janvier 1790, *Pasinomie belge*, juillet 1788-octobre 1790, 73). Art. 1, Titel III, Hoofdstuk IV van de Grondwet van 3 september 1791 luidt: 'Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi. Le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume: le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique lui est confié?' (Constitution française, *Pasinomie belge* (juin 1791-décembre 1791) 239).

122 Pirmez, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 24 december 1886, 295, 2e kol.

123 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 169, 2e kol. Aan de verdedigers van de eerste visie wordt zelfs het verwijt gemaakt dat zij in vroegere tijden zelf afkerig zijn geweest van de gemeentelijke vrijheden.

124 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 170, 1e kol.

125 *Pandectes belges*, 'Bourgmestre', kol. 291, nr. 199.

126 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol. Het toezicht door de 'hoge politie' ('le renvoi sous la surveillance de la haute police') werd ingevoerd door het organieke senatus-consult van 28 floréal van het jaar XII (18 mei 1804) (Sénatus-consulte organique portant établissement du gouvernement impérial, *Pasinomie belge* (mai 1804-juin 1806) 1).

127 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol.

128 De woorden van de Brouckère luiden als volgt: 'La police est confiée au gouverneur des provinces et aux administrations municipales; le chef de ces administrations et celui des gouverneurs, c'est le ministre de l'intérieur' (Zie Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol.).

129 Het gaat hier om het wetsontwerp op de openbare veiligheid dat op 15 mei 1834 door de minister van justitie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend (D'Huart, 'Rapport fait au nom de la section centrale, sur le projet de loi présenté par M. le ministre de la justice dans la séance du 15 mai 1834, sur la sûreté publique', *Parlementaire Stukken*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 18 juni 1834, nr. 140). Bij de uiteenzetting van de motieven van het wetsontwerp werd erop gewezen dat ter zake (i.e. met betrekking tot de strijd tegen oproer) slechts regels bestonden 'dont la légalité est plus ou moins contestée, dont plusieurs sont obscurs ou incomplètes' en dat men moest teruggrijpen naar wetten die teruggingen tot een vorig tijdperk (*Belgisch Staatsblad*, 19-20 mei 1834). Art. 1, eerste lid van dit ontwerp luidt als volgt: 'Lorsque l'ordre ou la tranquillité publique seront menacés, les ministres, les gouverneurs, les commissaires de district, les bourgmestres ou ceux qui les remplacent, les commissaires de police, auront le droit de requérir l'assistance de la force armée'. Hieruit wordt afgeleid dat zowat iedereen bevoegdheden kreeg toegewezen op het vlak van de administratieve politie, maar dan wel 'en suivant l'ordre hiérarchique'. Toen de Gemeentewet en de Provinciewet eenmaal gestemd waren, werd een speciale wet inzake de openbare veiligheid als overbodig beschouwd (Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 1e kol.).

130 Deze discussie werd gevoerd in de periode 1834-1836. De schriftelijke neerslag ervan is terug te vinden in de Staatsbladen uit die jaren.

Aan de hand van die discussies tracht men aan te tonen dat de politici uit de eerste jaren na de Belgische onafhankelijkheid wel degelijk de bedoeling hadden om naast de gemeentepolitie een ‘*police générale*’ tot stand te brengen. Die overtuiging wordt gestaafd door het feit dat gemeentelijke verordeningen overeenkomstig art. 78 van de Gemeentewet<sup>131</sup> niet strijdig mogen zijn met de ‘*règlements d’administration générale*’.<sup>132</sup> Art. 87 van de Gemeentewet<sup>133</sup> laat de Koning zelfs toe om door middel van een gemotiveerd besluit over te gaan tot het annuleren van gemeentelijke besluiten ‘*qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l’intérêt général*’.<sup>134</sup>

Om hun zienswijze kracht bij te zetten putten de voorstanders van de tweede visie ook ruimschoots uit wetteksten die dateren uit de periode van de Franse Revolutie van 1789. Dat is het geval met het Decreet van 14 december 1789 met betrekking tot de vorming van de gemeenten<sup>135</sup> en het reeds vermelde Decreet van 22 december 1789-januari 1790.<sup>136</sup> Beide decreten<sup>137</sup> worden omschreven als ‘*deux éléments d’un système, l’expression d’une même pensée*’.<sup>138</sup> Terwijl de voorstanders van de eerste visie alleen het Decreet van 14 december 1789 in hun argumentatie betrekken, beroepen de aanhangers van de tweede visie zich ook op het Decreet van 22 december 1789.<sup>139</sup> Dit decreet wordt omschreven als het complement van het decreet van 14 december 1789.<sup>140</sup> Vooral art. 2, 9<sup>o</sup>, Sectie III (*Section III. Des fonctions des assemblées administratives*) van het decreet van 22 december 1789-januari 1790 wordt geciteerd als grondslag voor de bevoegdheden van de hogere overheden op het vlak van de bestuurlijke politie.<sup>141</sup>

Aldus komen de verdedigers van de tweede visie tot een systeem van politionele bevoegdheden op verschillende niveaus, waarbij voor elk niveau een andere overheid bevoegd is: de taken van de lokale politie worden dan toevertrouwd aan de burgemeester, terwijl de ‘*police générale*’ – waarvan de voorstanders van de eerste visie aannemen dat zij was afgeschaft – wordt toevertrouwd aan de departementen, onder het gezag van de

131 Art. 78, eerste lid van de Gemeentewet luidt: ‘*Le conseil fait des règlements communaux d’administration intérieure et les ordonnances de police communale*’. Art. 78, tweede lid voegt daaraan toe: ‘*Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d’administration générale ou provinciale*’.

132 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 171, 2e kol.

133 Art. 87, eerste lid luidt: ‘*Le roi peut, par un arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l’intérêt général*’.

134 Simons, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 177, 1e kol.

135 Décret relatif à la constitution des municipalités du 14 décembre 1789, suivi de l’instruction, *Pasinomie belge*, (juillet 1788-oc-tobre 1790) 63.

136 Zie noot 120.

137 Deze decreten worden door Beernaert wetten genoemd (vgl. Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol.).

138 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol.

139 Op basis van dit decreet kan men inderdaad stellen dat de politie een gemeentelijke functie is en géén functie die door de hogere overheid aan de gemeente gedelegeerd wordt. Dat geven zelfs de voorstanders van de tweede visie toe (vgl. Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol.).

140 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol. De relatie tussen beide decreten werd ook door latere auteurs onderkend. Zo stelde Mast zeer uitdrukkelijk dat het Decreet van 14 december 1789 in verband moet worden gesteld met het Decreet van 22 december 1789 (vgl. Mast, *Verordeningsmacht*, 127).

141 Art. 2, 9<sup>o</sup>, Sectie III luidt: ‘*Les administrations de département seront encore chargées, sous l’autorité et l’inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et de l’administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives: ... au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques*’.

koning.<sup>142</sup> Ook het decreet van 16-24 augustus 1790 op de gerechtelijke organisatie speelt opnieuw een belangrijke rol (zie boven).<sup>143</sup> De aanhangers van de tweede visie gaan ervan uit dat dit decreet een limitatieve opsomming bevat van twee soorten bevoegdheden: enerzijds de bevoegdheden die behoren tot het domein van de lokale politie (die ontstaan uit een eigen recht van de lokale overheden) en anderzijds de gedelegeerde bevoegdheden (die de lokale overheden uitoefenen als ‘agenten’ van de centrale overheid).

Daarmee zijn wij opnieuw aanbeland bij het debat over de verschillende hoedanigheden van de lokale overheden, inzonderheid van de burgemeester. De hele discussie over het lokale dan wel het algemene karakter van de politie, zoals die wordt gevoerd vanuit de optiek van het ondergeschikt zijn (‘subordination’) van de lokale aan de nationale overheden, is in feite ontstaan naar aanleiding van een toepassingsgeval, dat niet alleen het lokale maar ook het algemene belang betreft: de maatregelen die de burgemeester kan nemen in geval van ongeregelde heden of oproer.<sup>144</sup> Voor de aanhangers van de tweede zienswijze is het in ieder geval zonneklaar: wanneer de lokale overheden op grond van het decreet van 16-24 augustus 1790 optreden om ‘émeutes’ en ‘atroupements’ te onderdrukken, treden zij op als agenten van de regering en niet als lokale overheid.<sup>145</sup>

Uit de artikelen 86, 87 en 94 van de Gemeentewet leiden de voorstanders van een strikte hiërarchie tussen de verschillende bestuursniveaus af dat de burgemeester wel degelijk een ondergeschikte overheid is, die zijn bevoegdheden, zelfs in politionele aangelegenheden, uitoefent onder de controle en het gezag van de uitvoerende macht (lees: de regering).<sup>146</sup> Verder worden ook nog geciteerd:<sup>147</sup> het Decreet van 19-22 juli 1791,<sup>148</sup> het Decreet van 14 frimaire van het jaar II (4-6 december 1793),<sup>149</sup> de code van 3 brumaire van het jaar IV,<sup>150</sup> de Grondwet van 5 fructidor van het jaar III (22 augustus 1795)<sup>151</sup> en de Grondwet van 22 frimaire van het jaar VIII (13 december 1799).<sup>152</sup>

142 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol.

143 Décret sur l'organisation judiciaire du 16-24 août 1790, *Pasinomie belge* (juillet 1788-octobre 1790) 310.

144 *Pandectes belges*, ‘Bourgmestre’, kol. 300, nr. 216.

145 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol. Zie ook: *Pandectes belges*, ‘Bourgmestre’, kol. 288, nr. 184.

146 Cornesse, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 191, 1e kol. Hoever men ook terug gaat in de bronnen van administratief recht, men ziet telkens weer dat de burgemeester de ondergeschikte is van de regering ‘dès qu’il agit pour l’exécution des lois, même de police, qui dépassant l’intérêt purement communal, touchent à l’ordre public et intéressent la tranquillité et la sûreté générales’ (*Pandectes belges*, ‘Bourgmestre’, kol. 291, nr. 200). Art. 86, eerste lid van de Gemeentewet luidt: ‘Lorsque le conseil a pris une résolution qui sort de ses attributions ou qui blesse l’intérêt général, le gouverneur peut en suspendre l’exécution’. Voor de tekst van art. 87, eerste lid van de Gemeentewet verwijzen wij naar noot 133, voor de tekst van art. 94 naar noot 106.

147 Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 1e kol.

148 Décret relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle du 19-22 juillet 1791, *Pasinomie belge* (juin 1791-décembre 1791) 114.

149 Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire du 14-16 frimaire an II, *Pasinomie belge* (janvier 1793-janvier 1794) 589.

150 Zie noot 49.

151 Constitution de la République française, *Pasinomie belge* (août 1795-juillet 1797) 1. Het gaat hier om de Grondwet van het Directoire, de eerste Franse Grondwet die ook in België van toepassing was. Overeenkomstig art. 144 van deze Grondwet wordt de zorg voor de interne en externe veiligheid toevertrouwd aan het Directoire. Art. 144 luidt: ‘Le directoire pourvoit, d’après les lois, à la sûreté extérieure ou intérieure de la république’.

152 Constitution de la République française, *Pasinomie belge* (novembre 1799-août 1801) 20. Art. 47 luidt: ‘Le gouvernement pourvoit à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l’Etat’.

Op basis van al deze wetteksten wordt dan gesteld dat men, zelfs in een revolutionaire periode waarin men de centrale overheid nogal scheen te wantrouwen, nooit aanstalten heeft gemaakt om de regering te beroven van elke mogelijkheid tot optreden inzake algemene politie met de bedoeling die mogelijkheid volledig toe te vertrouwen aan een burgemeester die optreedt op grond van een of ander eigen recht.<sup>153</sup> Hier is overigens wel iets merkwaardigs aan de hand met de argumentatie van de aanhangers van de tweede visie. Niettegenstaande zij zichzelf omschrijven als verdedigers van de liberale vrijheden en de gemeentelijke autonomie (zie boven), doen zij voor het staven van hun stelling uitgerend een beroep op het decreet van 14 frimaire van het jaar II, een tekst die als geen ander symbool staat voor de machtsaanspraken van een naar centralisatie strevende staat. De voorstanders van de tweede visie ontkennen niet dat de burgemeester kan optreden op het vlak van de lokale administratieve politie. Deze lokale gezagsdrager kan óók de openbare macht vorderen met het oog op de handhaving van de orde in de gemeente. Alleen is het zo dat hij zeker niet de enige is. In het kader van de tweede visie is er geen plaats voor een exclusief vorderingsrecht van de burgemeester.<sup>154</sup>

### III. Besluit: de eerste en de tweede visie leunen dichter tegen elkaar aan dan men op het eerste gezicht zou denken

Wanneer wij de theoretische grondslagen van beide visies omtrent de lokale administratieve politie slechts vluchtig overlopen, zullen wij wellicht geneigd zijn te besluiten dat beide visies zonder meer lijnrecht tegenover elkaar staan. De voorstanders van een almachtige burgemeester komen tot een concept waarbij de drie bestuurlijke overheden (burgemeester, gouverneur en minister van binnenlandse zaken) op grond van een subsidiariteitsbeginsel *avant la lettre* worden gevat in een hiërarchische relatie die men nog het best kan vergelijken met een omgekeerde piramide. Aan de bovenzijde van deze piramide staat dan de burgemeester, die als een '*bonus pater familias*' in alle omstandigheden de eerste verantwoordelijke is voor de uitvoering van taken behorende tot de lokale administratieve politie. De hiërarchisch hogere overheden spelen in dit concept slechts rolletjes van de tweede rang. Zij kunnen in geen geval beschikken over dezelfde bevoegdheden als de burgemeester.

Diegenen echter die zich verzetten tegen te verre gaande bevoegdheden voor de burgemeester nemen als uitgangspunt voor hun visie op de lokale administratieve politie een zuiver hiërarchische relatie die beantwoordt aan een normale piramidale structuur. Dat concept sluit wellicht ook het best aan bij onze eigentijdse visie omtrent de verhouding tussen de bestuurlijke overheden op de verschillende niveaus. Wanneer wij de theoretische grondslagen van de tweede visie analyseren, dan bemerken wij twee belangrijke stellingen:

<sup>153</sup> Beernaert, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4 december 1884, 172, 2e kol.

<sup>154</sup> Cornesse, *Parlementaire Handelingen*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 5 december 1884, 191, 1e kol.



- Afhankelijk van de situatie zijn verschillende overheden bevoegd op het vlak van de lokale administratieve politie.
- Tussen de verschillende bestuurlijke overheden, bevoegd inzake lokale administratieve politie, bestaat een hiërarchische band.

De hiërarchische band zoals deze in de tweede visie wordt ontwikkeld, moet evenwel getemperd worden, en wel door een regel die vandaag de dag steeds meer aan belang wint: de regel van goed bestuur. *In casu* vereist de regel van goed bestuur dat de hiërarchisch hogere overheid pas optreedt indien de lagere overheid zich niet behoorlijk van haar taak kwijt of gewoon verzuimt op te treden. In die zin kan de regel van goed bestuur beschouwd worden als een concretisering van het eerder vermelde subsidiariteitsbeginsel. Juist hier bestaat een zeker raakvlak tussen de eerste en de tweede visie.

Beide visies leunen hier dichter tegen elkaar aan dan men op het eerste gezicht zou denken en de verhitte parlementaire discussies uit 1884 laten uitschijnen. Het beginsel van behoorlijk bestuur dat door de aanhangers van de tweede visie naar voren wordt geschoven vertoont immers een sterke gelijkenis met het subsidiariteitsbeginsel dat de voorstanders van de eerste visie aanhangen. In beide gevallen wordt ervan uitgegaan dat de burgemeester de hoofdrol moet spelen op het vlak van de lokale administratieve politie. De aanhangers van de eerste visie kunnen zich onmogelijk verzoenen met het toekennen van gelijke bevoegdheden aan de hiërarchische overheden, terwijl dit voor de aanhangers van de tweede visie essentieel is. Men kan zich in deze ongetwijfeld de vraag stellen waarom er nooit een soort vergelijk tot stand is gekomen tussen voorstanders van beide visies.

Men kan inderdaad stellen dat er tot aan het einde van de 19e eeuw gediscussieerd werd over de autonomie van de burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare ordehandhaving op gemeentelijk niveau.<sup>155</sup> Deze (bij momenten heftige) discussies hebben wellicht te maken met het feit dat het debat in België over de lokale administratieve politie nooit gespeend is geweest van allerhande invloeden die niet zozeer werden ingegeven door de bekommernis om een efficiënte politiestructuur maar wel door berekend eigenbelang. Wij verwijzen hier naar wat gezegd werd over de houding van het parket. Daarnaast is er de vaststelling dat de discussie ook sterk gekleurd werd door het feit dat vooral in de grote steden liberale burgemeesters aan de macht waren die het niet zo begrepen hadden op betutteling van een regering bestaande uit katholieken.<sup>156</sup>

Nochtans zou het verkeerd zijn om er van uit te gaan dat de tegenstelling tussen de aanhangers van de twee hier besproken visies over de lokale administratieve politie samenvalt met de politieke tegenstelling tussen liberalen en katholieken. In oktober 1884 was de concrete aanleiding voor de parlementaire discussie over de bestuurlijke politie een conflict tussen de katholieke regering en de liberale burgemeester van Brussel over het inzetten

<sup>155</sup> Van Outrive e.a., *Sire*, 48.

<sup>156</sup> Van Outrive e.a., *Sire*, 49 en 66.

van de rijkswacht in de hoofdstad. Uit dit conflict mag echter niet worden afgeleid dat de katholieke partij de pleitbezorger was van een sterk centraal gezag, terwijl de liberalen de verdedigers waren van de gemeentelijke autonomie. Zo wijst Wils op het feit dat op gemeentelijk vlak in de Brusselse agglomeratie sinds 1879 een nieuwe partij aan het groeien was, die snel een machtspositie wist te verwerven: de Onafhankelijken.<sup>157</sup> Deze partij kon uiteraard rekenen op de steun van de katholieken, maar kon ook sommige liberalen bekoren. Het programma van de Onafhankelijken maakt duidelijk dat het vrijwel onmogelijk is om de twee tegengestelde concepten inzake de lokale administratieve politie aan deze of gene politieke familie te koppelen. Tot de strijdpunten van de Onafhankelijken behoorde immers de aantasting van de gemeentelijke en de provinciale autonomie.<sup>158</sup>

Met betrekking tot de uitwerking van de nieuwe politiestructuur moet erop gewezen worden dat men er goed aan doet in de richting te gaan van een symbiose tussen de beide visies inzake lokale administratieve politie zoals deze hier besproken werden, i.e. tussen de lokale administratieve politie als exclusieve bevoegdheid van de lokale overheid (inzonderheid de burgemeester) en de verregaande bevoegdheden van de centrale (federale) overheid (inzonderheid de minister van binnenlandse zaken) als hoogste beleidsniveau in een strikt hiërarchische relatie. Het subsidiariteitsbeginsel moet in deze primeren. Wat lokaal kan geregeld worden, moet ook lokaal geregeld worden!

En uitgerekend hier knelt het schoentje. Wie er immers de Wet van 7 december 1998 op naleest, kan zich moeilijk van de indruk ontdoen dat deze wet een aanslag vormt op de bevoegdheden van de burgemeester inzake de lokale administratieve politie. De Wet van 7 december 1998 is duidelijk geconcentreerd rond het beginsel van een strikte hiërarchie tussen de verschillende bestuursorganen. Aan de top van deze hiërarchie staat de minister van binnenlandse zaken. Op die manier vestigt de wet de suprematie van de minister op de burgemeester. Het lijkt er dus sterk op dat de aanhangers van de tweede visie zo veel jaren na datum alsnog hun slag zullen thuis halen. Een analyse van de wijze waarop de Wet van 7 december 1998 de administratieve politie regelt kan een en ander verduidelijken.

Voor het uitvoeren van haar opdrachten van bestuurlijke politie staat de lokale politie onder het gezag van de burgemeester.<sup>159</sup> Het is de burgemeester die de lokale politie, voor wat betreft de uitvoering van deze opdrachten op het grondgebied van zijn gemeente, de bevelen, onderrichten en richtlijnen geeft die dienaangaande noodzakelijk zijn (art. 42, eerste lid WGIP). De burgemeester blijft dus de (politieke) verantwoordelijkheid dragen voor de opdrachten van de administratieve politie die binnen de grenzen van zijn gemeente

157 L. Wils, 'De politieke ontwikkeling in België 1870-1894', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* 13 (Haarlem 1978) 184-185.

158 Wils, 'Politieke ontwikkeling', 185.

159 Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de begrippen gezag en leiding. Hoewel deze begrippen nergens gedefinieerd worden, mag men aannemen dat gezag slaat op de uiteindelijke eindverantwoordelijkheid voor het optreden van de politiediensten, terwijl leiding te maken heeft met het leiding geven op het terrein. Het uitvoeren van opdrachten van administratieve politie die lokaal van aard zijn, gebeurt dus onder het gezag van de burgemeester. De effectieve leiding op het terrein wordt waargenomen door de korpschef (art. 44, eerste lid WGIP). De korpschef staat in voor de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps en de uitvoering van het beheer van dit korps. De burgemeester of het politiecollege kunnen hem hiertoe sommige van hun bevoegdheden delegeren (art. 44, derde lid WGIP).

worden uitgevoerd, zelfs wanneer zijn gemeente is opgenomen in een politiezone die uit meerdere gemeentes bestaat.<sup>160</sup>

De burgemeester, of de persoon die hem vervangt, kan evenwel de federale politie vorderen met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde wanneer cumulatief voldaan is aan twee voorwaarden (art. 43, eerste lid WGIP):

- Er moet sprake zijn van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenschottingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde.
- De middelen van de lokale politie zijn onvoldoende om deze situaties de baas te kunnen.

Wanneer de middelen van de politiediensten onvoldoende zijn om de openbare orde te handhaven, kan de burgemeester de krijgsmacht vorderen (art. 43, derde lid WGIP).<sup>161</sup>

Bij opvordering of ingrijpen van de federale politie of van het leger blijft de lokale politie (lees: de lokale agent) onder het gezag van de burgemeester van de betrokken gemeente, onverminderd de bevoegdheden van de minister van binnenlandse zaken en de gouverneur inzake civiele bescherming (art. 43, vierde lid WGIP). De burgemeester behoudt dus zijn prerogatieven op het vlak van de lokale administratieve politie. Manschappen van de federale politie die worden ingezet voor opdrachten van lokale administratieve politie ontsnappen echter aan het gezag van de burgemeester op wiens grondgebied zij optreden!

Voor het vervullen van haar opdrachten van bestuurlijke politie staat de federale politie (lees: de federale agent) immers onder het gezag van de minister van binnenlandse zaken. Het is de minister die haar de nodige bevelen, onderrichtingen en richtlijnen kan geven (art. 97, eerste lid WGIP). De wet voorziet alleen dat de opgevorderde machten in nauw contact blijven met de vorderende overheid en de korpschef van de lokale politie teneinde op een gecoördineerde wijze te kunnen optreden (art. 43, vijfde lid WGIP). Burgemeesters die een beroep wensen te doen op de federale politie dreigen dus, minstens gedeeltelijk, hun aanspraken op het gezag over de lokale politie te verliezen ten voordele van het federale niveau, vertegenwoordigd in de figuur van de minister van binnenlandse zaken. Nergens wordt immers bepaald wie uiteindelijk het laatste woord krijgt wanneer bij de uitvoering van een opdracht van lokale administratieve politie zowel de lokale als de federale politie worden ingezet en hun respectieve overheden het fundamenteel oneens zijn over cruciale beslissingen die moeten genomen worden.

Het hier geschetste geval betreft een weloverwogen verzoek van de burgemeester om bijstand van de federale politie. De burgemeester beslist soeverein en in alle vrijheid over de vraag of hij al dan niet om bijstand verzoekt. De wet voorziet echter ook in een minder vrijblijvende tussenkomst van de federale overheid op het vlak van de lokale administratieve politie. Het gaat hier om de zogenaamde opdrachten van federale aard. De lokale politie kan ingeschakeld worden voor de uitvoering van sommige (politie)opdrachten van federale aard (art. 3, tweede lid en art. 61, eerste lid WGIP). De minister van binnenlandse zaken of de minister van justitie bepalen deze opdrachten door dwingende richtlijnen (art. 61, twee-

<sup>160</sup> Een verduidelijking van het begrip politiezone is terug te vinden in noot 7.

<sup>161</sup> Hier wordt plots geen gewag meer gemaakt van de plaatsvervanger van de burgemeester.

de lid WGIP). Het dwingende karakter van de richtlijnen voerspelt op het eerste gezicht weinig goeds voor de autonomie van de lokale overheden.<sup>162</sup> De wetgever voegt er echter in één adem aan toe dat het uitvoeren van de richtlijnen van de respectieve ministers de uitvoering van de lokale opdrachten niet in gevaar mag brengen (art. 61, tweede lid WGIP).

De wet geeft dan een opsomming van politieopdrachten die als federaal kunnen beschouwd worden en die als gevolg daarvan in een dwingende richtlijn van de bevoegde minister kunnen opgenomen worden (art. 62 WGIP).<sup>163</sup> Twee opdrachten van federale aard vragen hier toch wel bijzondere aandacht: enerzijds de politiematregelen die essentieel zijn voor de uitvoering van gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie van de federale en gewestelijke overheden en anderzijds het inwinnen van informatie noodzakelijk voor de federale overheden.

De wetgever verduidelijkt evenwel nergens wat moet verstaan worden onder gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie en al evenmin welke informatie kan beschouwd worden als zijnde noodzakelijk voor de federale overheden. De opdrachten van de politiediensten worden bij wet bepaald (art. 5 WGIP). Deze bepaling moet er voor zorgen dat de wetgevende macht het politionele werk van de nodige democratische garanties kan voorzien. De twee aangestipte opdrachten van federale aard zijn wel degelijk vervat in de wet. Hun vage omschrijving biedt de uitvoerende macht (inzonderheid de federale regering) echter volop de kans om op grond van haar eigen belangenafwegingen de door haar gewenste inhoud te geven aan deze opdrachten. Op die manier kunnen de door de regering uitgevaardigde richtlijnen met betrekking tot de voornoemde opdrachten een vrijgeleide worden om naar eigen goeddunken tussen te komen in het lokale beleid ten aanzien van de administratieve politie.

De kans bestaat dat de autonomie van de lokale overheden op die manier in het gedrang wordt gebracht. Het is daarbij de vraag of hier geen probleem kan bestaan op het vlak van de grondwettelijk gewaarborgde gemeentelijke autonomie. De wet bepaalt wel dat de richtlijnen voor advies worden voorgelegd aan de adviesraad van burgemeesters wanneer zij algemeen zijn (art. 61, derde lid WGIP).<sup>164</sup> Zij verduidelijkt echter niet welke richtlijnen

<sup>162</sup> Deze overheden zijn: de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad in een ééngemeentezone, het politiecollege en de politieraad in een meergemeentezone.

<sup>163</sup> Het gaat om volgende opdrachten:

1° de opdrachten bepaald in de artt. 17,18, eerste lid, 19, eerste lid, 20, eerste lid, 21, eerste lid, 23, §§ 3 en 4, 25, derde lid, 44 en 46 van de wet op het politieambt;

2° de opdrachten van federale aard die in een zonaal veiligheidsplan zijn vermeld;

3° de politiematregelen die essentieel zijn voor de uitvoering van gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie van de federale en de gewestelijke overheden;

4° de sterke arm verlenen aan de overheidsambtenaren belast met een inspectie, een toezicht of een vaststelling, binnen de in art. 44, derde lid van de wet op het politieambt bepaalde voorwaarden;

5° bepaalde opdrachten van bewaking, toezicht of bijzondere bescherming van personen en van roerende of onroerende goederen;

6° het inwinnen van informatie noodzakelijk voor de federale overheden;

7° de operaties van bovenlokale politie ten opzichte van op te sporen personen, voertuigen en andere voorwerpen;

8° uitzonderlijk en tijdelijk versterking verlenen bij omvangrijke gerechtelijke onderzoeken, op verzoek van de gerechtelijke overheden;

9° uitzonderlijk en tijdelijk, bepaalde specifieke bewakings- en toezichtopdrachten bij ernstige of nakende bedreiging van de openbare orde, met risico's van zware aantastingen van personen en goederen.

algemeen zijn.<sup>165</sup> Daarbij komt nog dat de minister van binnenlandse zaken of de minister van justitie, weliswaar na overleg met de betrokken burgemeester of het betrokken politiecollege, de uitvoering van hun richtlijnen kunnen bevelen wanneer geen gevolg wordt gegeven aan deze richtlijnen (art. 63 WGIP).

Vooraf in deze ene bepaling kristalliseert zich het probleem van de bevoegdheidsaanspraken van de twee onderscheiden overheden op het vlak van de administratieve politie: de lokale overheid, in de persoon van de burgemeester, en de federale overheid, in de figuur van de minister van binnenlandse zaken. Dit probleem moet gezien worden in het licht van de gemeentelijke autonomie en raakt als dusdanig de vezels van onze staatsstructuur. De mogelijke overheersing van de minister van binnenlandse zaken inzake administratieve politie en de daaruit voortvloeiende achterstelling van de burgemeester is totnogtoe nauwelijks aan bod gekomen in de debatten over de oprichting van een geïntegreerde politiedienst. Alleen één enkele oppositiepartij die niet betrokken is geweest bij het Octopusoverleg heeft zich duidelijk vragen gesteld over de impact van het federale niveau op het lokale niveau. De rest van de politieke wereld schijnt zich minder zorgen te maken over een mogelijke aantasting van de gemeentelijke autonomie. En dat terwijl deze aantasting een bron vormt voor mogelijke conflicten die een hypotheek kunnen leggen op het welslagen van de nieuwe politiestructuur.

<sup>164</sup> De adviesraad van burgemeesters is een nieuw op te richten orgaan. Het is aan de koning om de samenstelling ervan te bepalen, evenals de nadere regels voor de aanwijzing van zijn leden en zijn werking (art. 8, tweede lid WGIP). Elk reglementair besluit betreffende de lokale politie wordt door de minister van binnenlandse zaken onderworpen aan het advies van deze adviesraad (art. 8, eerste lid WGIP). Het blijft vooralsnog gissen naar de concrete invulling van de bevoegdheden van deze adviesraad.

<sup>165</sup> Bovendien kan men zich de vraag stellen waarom uitsluitend algemene richtlijnen voor advies moeten voorgelegd worden.

## DE BELGISCHE RIJKSARCHIEFDIENST EN DE STRAF- RECHTSGESCHIEDENIS VAN DE NEGENTIENDE EN TWINTIGSTE EEUW

De aandachtige bezoeker van de leesalen van enkele Belgische rijksarchieven (Rijksarchief Beveren, Algemeen Rijksarchief) zal het wellicht niet ontgaan zijn. De laatste jaren wordt opvallend meer onderzoek gedaan op rechtsbronnen van de negentiende en twintigste eeuw dan in de decennia voorheen. Een en ander heeft uiteraard te maken met een aantal deelgebieden van het historisch métier die duidelijk in de lift zitten, als daar zijn: de sociale en politieke geschiedenis van de justitie, de historische criminologie en de rechtsgeschiedenis van de negentiende en begin twintigste eeuw. Maar een niet te verwaarlozen factor voor het 'succes' van de archivalische bronnen van het recht is ongetwijfeld ook de inspanning van de Belgische Rijksarchiefdienst om deze bronnen op systematische manier te verwerven en te ontsluiten. De Algemeen Rijksarchivaris vatte in 1992 het plan op om alle onderdelen van de rechterlijke macht aan een systematisch institutioneel onderzoek te onderwerpen, zoals dit overigens ook voor de centrale instellingen van het Ancien Régime en voor de ministeries van het onafhankelijke Koninkrijk België is gebeurd. Het project 'hoven en rechtbanken', dat in de navolgende jaren door verschillende archivariësen werd uitgevoerd, verliep in drie fasen.

### **Het institutioneel onderzoek van de rechterlijke macht**

In een eerste voorbereidende fase werd het gedrukt bronnenmateriaal over het Belgisch recht en de rechterlijke macht sinds de late achttiende eeuw gerepertorieerd. Het tweedelig bibliografisch werkinstrument verscheen in 1994. In een tweede fase werd de institutionele geschiedenis van de rechterlijke organisatie onderzocht. De relevante wet- en regelgeving werd opgespoord, de geschiedenis van de organisatie en de evolutie van de bevoegdheden in kaart gebracht. Naast de administratief-juridische context kwam in elke studie ook de archiefvorming ruimschoots aan bod. Het voornaamste doel van het institutioneel onderzoek was immers het op systematische manier beschrijven van alle archiefbescheiden die de rechterlijke macht sinds oktober 1795 gevormd of ontvangen had. Voor elk type archiefstuk werd nauwkeurig aangegeven binnen welke administratieve context het ontstaan en geëvolueerd was, wat de structuur van de informatie was dat in het document was opgeslagen en er werd een antwoord gezocht op de vraag of die informatie wel in aanmerking kwam om permanent bewaard te worden. In de reeks *Miscellanea Archivistica Studia* zijn ondertussen institutionele studies verschenen over het Belgisch vrederecht en de poli-

tierechtbank, over de verschillende diensten van het Openbaar Ministerie (parket van de procureur des Konings (niveau van de rechtbank van eerste aanleg), parket-generaal (niveau van het hof van beroep) en arbeidsauditoraten (parket bij de arbeidsrechtbanken)), over het militair gerecht (met inbegrip van het militair parket), over de hoven van beroep, over de burgerlijke rechtbank en rechtsvoorgangers (periode 1795-1970) en over de rechtbank van koophandel. Studies over de correctionele rechtbank en over de jeugdrechtbank zijn in voorbereiding en zullen wellicht begin 2001 verschijnen. In een derde en laatste fase worden voor de verschillende archiefvormende instellingen 'richtlijnen' gepubliceerd die bestemd zijn voor de verantwoordelijken van de griffies en parketten. Deze richtlijnen bevatten concrete aanbevelingen in verband met de goede, geordende en toegankelijke staat van de archieven en richtlijnen voor de selectie en de neerlegging van het archief bij het Rijksarchief. In elke publicatie is een selectielijst opgenomen, d.w.z. een systematisch overzicht van de verschillende categorieën archiefbescheiden met aanduiding van hun definitieve bestemming (bewaren (eventueel na selectie) of vernietigen), alsook een voorbeeld van inventaris. Deze richtlijnen, die door de minister van Justitie worden goedgekeurd (na advies van het college van procureurs-generaal) en die door de Rijksarchiefdienst worden gepubliceerd en verspreid, vormen hét instrument bij uitstek voor een goed archiefbeheer bij justitie. De richtlijnen moeten ook bijdragen tot het verhogen van de kwaliteit van de neerleggingen. Overdrachten die niet vergezeld zijn van inventarissen, overeenkomstig de richtlijnen, worden niet meer geaccepteerd. De vele hervormingen van de Belgische justitie van de laatste jaren zullen een regelmatige actualisering van deze selectielijsten nodig maken. De 'richtlijnen' zullen om de vijf jaar worden herzien.

### **De ontsluiting van rechtbankarchieven**

Een tweede beleidsoptie van de Rijksarchiefdienst is de systematische ontsluiting van de omvangrijke bestanden die door de verschillende buitendiensten van het Ministerie van Justitie in het verleden werden neergelegd. Enkele jaren geleden werd bijv. in het Rijksarchief Beveren, waar de 'Vlaamse' archieven worden neergelegd, het plan opgevat om de aanzienlijke achterstand inzake ontsluiting van rechtbankarchieven (op dit ogenblik ca. 6,5 km) terug te dringen door een systematische en tegelijkertijd realistische aanpak van de problematiek van de toegankelijkheid van deze archieven. Sinds verschillende jaren wordt er niet alleen geprobeerd om gelijksoortige archiefbestanden (van lagere rechtbanken, correctionele rechtbanken, hoven van assisen, jeugdrechtbanken, enz.) meer systematisch te ontsluiten of te herinventariseren volgens de nieuwe inzichten (vergelijk het institutioneel onderzoek en de toepassing van uniforme archiefschema's), er wordt vooral gekozen voor eenvoudige ingrepen die de leeszaalbezoeker direct ten goede komen. Niet alle bestanden behoeven immers een even diepgaande inventarisatie. Bij nogal wat archiefblokken (bijv. omvangrijke reeksen dossiers en vonnisboeken) volstaan een (her)ver-

pakking en etikettering van de archiefbestanddelen, het aanbieden van een transparante structuur of eenvoudige lijst en de redactie van een korte inleiding waarin naast een toelichting bij het archief en de context waarbinnen het ontstaan is in een 'zoekwijzer' gewezen wordt op de zoekmogelijkheden en op het bestaan van eigentijdse toegangen. Met het ter beschikking stellen van zoekwijzers (ook via internet) heeft de Nederlandse Rijksarchiefdienst overigens reeds veel succes ge oogst.

De toegankelijkheid van de Vlaamse rechtbankarchieven liet pak weg tien jaar geleden erg te wensen over (en deze vaststelling geldt evenzeer voor Brussel als voor het Waals landsgedeelte). Beveren en de andere Belgische rijksarchieven beschikken sinds lang over een goed globaal overzicht van de totaliteit van de bestanden (archiefvormers, uiterste data van de bestanden, omvang en fysieke plaats in het magazijn), maar voor het beantwoorden van concrete vragen van de bezoekers aan de studiezaal was enkel het ervaren personeel in staat zich een weg te banen door het kluwen van cumulatieve toegangen op de opeenvolgende overdrachten, (unieke) handgeschreven plaatsingslijsten, half afgewerkte inventarissen en computerlistings. Het was dus 'zich behelpen'. Aan de beperkte toegankelijkheid van het gerechtelijk archief lagen een viertal factoren ten grondslag:

1. het lage kwaliteitsniveau van de overdrachtslijsten en van de inventarissen (slechte kennis van de archiefvormer, gebrek aan uniformiteit (geen archiefschema's voorhanden), onjuiste beschrijvingen, meters 'varia' of 'allerlei');
2. de erg ongelijke ontsluitingsdiepte van 'gelijksoortige' archieven (de variatie tussen de verschillende archiefbestanden en -blokken is frappant);
3. het gebrek aan valorisatie van de eigentijdse toegangen (rollen, repertoria, indices, fichesystemen) die overigens zelden op systematische manier werden verworven. Nog dagelijks moeten wij in dit verband het groot aantal leemten betreuren. Het was kennelijk een vastgeroeste gewoonte dat de rechterlijke macht enkel de massabestanden (dossiers) aan het Rijksarchief 'kwijt wilde' (in het jargon: 'naar het Rijksarchief afvoeren'), terwijl de neerlegging van bruikbare zoekinstrumenten en toegangen halstarrig geweigerd of uitgesteld werd;
4. de slechte materiële staat waarin deze archieven aan het Rijksarchief werden overgedragen (vele reeksen zijn nog steeds moeilijk toegankelijk of kunnen slechts met veel moeite naar de leeszaal gebracht worden omdat ze gewoon niet of niet volgens de huidige normen zijn verpakt).

Voor de archieven van bepaalde rechtscolleges en parketten (bijv. de arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout) bestonden weliswaar inventarissen (de getypte inventaris van het archief van de rechtbank van Antwerpen van Bousse bijvoorbeeld) of verdeelde plaatsingslijsten die later met potlood werden aangevuld op het ritme van de overdrachten, voor de meeste archiefbestanden moest de onderzoeker zich echter tevreden stellen met summiere lijsten van de bewaarde reeksen. Voor een aantal arrondissementen was het archief van de griffie ontsloten, maar dat van het parket niet, en vice versa. Op het vlak van de nadere toegangen (gedetailleerde analyses), die in de jaren 1980 in grote getale werden opgemaakt, ging de aandacht vooral uit naar de nadere ontsluiting van de diverse



reeksen strafdossiers maar ook hier werd niet echt een beleid gevoerd. Indien voor bepaalde arrondissementen de strafdossiers nader ontsloten werden dan geschiedde de beschrijving niet altijd even grondig of op een uniforme wijze. Sommige reeksen werden slechts gedeeltelijk ontsloten omdat projecten vroegtijdig beëindigd werden. De nadere toegangen konden ook uiteenlopende vormen aannemen: fiches, getypte lijsten, handgeschreven tabellen, enz. Aan dit euvel werd enkele jaren geleden verholpen door de invoering en toepassing van een uniform model (invoerscherm van een tekstverwerkingsprogramma) voor de beschrijving van rechtsplegingsdossiers, onder meer toegepast op de stafdossiers van de rechtbanken van Dendermonde en Oudenaarde en op die van het hof van beroep te Gent.

### **Het vastleggen van ontsluitingsprioriteiten**

Voor zover dat met het huidig beperkt personeelskader realiseerbaar is werd sinds het begin van de jaren 1990 geprobeerd om enkele prioriteiten inzake ontsluiting van rechtbankarchieven vast te leggen. Voor wat de ontsluiting van nog neer te leggen bestanden betreft was het duidelijk dat gaandeweg hogere kwaliteitseisen inzake toegankelijkheid moesten worden afgedwongen (zie hoger). Er kan gesteld worden dat er zich sinds enkele jaren bij de gerechtelijke diensten traag maar zeker een mentaliteitswijziging voltrekt. Vrijwel alle griffies en parketten leggen sinds enkele jaren archieven neer die vergezeld zijn van overdrachtslijsten die na enkele aanpassingen en aanvullingen als volwaardige toegangen dienst kunnen doen. Het sinds jaren volgehouden pleidooi voor kwaliteitsvolle overdrachten begint stilaan zijn vruchten af te werpen. Een goed voorbeeld van overdrachtslijsten 'nieuwe stijl' is dat van het archief van de rechtbank van eerste aanleg te Gent dat mede door toedoen van G. Gadeyne werd overgedragen. Andere goede voorbeelden zijn de overdrachtslijsten (en nadere toegangen) betreffende de archieven van het parket te Dendermonde en van de correctionele rechtbank te Antwerpen (neerleggingen uit 1998). Eerlijkheidshalve moeten we hier onmiddellijk aan toevoegen dat in uitzonderlijke omstandigheden archieven ongeordend en zonder inventaris worden neergelegd. Dit gebeurde nog in 1998 met de archieven van de in 1970 afgeschafte werkrechtshraden uit het arrondissement Dendermonde (de werkrechtshraden van Aalst, Dendermonde, Lokeren en Sint-Niklaas) die om tal van redenen 'in veiligheid' dienden gebracht te worden.

Ook voor wat de ontsluiting van de reeds in het verleden neergelegde archiefbestanden betreft drong de keuze van een aantal prioriteiten zich op. Ten eerste ging onze aandacht uit naar de ontsluiting van de archiefbestanden en -blokken van die archiefvormers die reeds het voorwerp van recent institutioneel onderzoek uitmaakten en voor dewelke een vast archiefschema voorhanden was. Zo werd in 1995 gestart met de (her)inventarisatie van de archieven van de lagere rechtbanken, een project dat eind 1996 afliep. Het inventarisatie- en verpakkingsproject leidde tot de publicatie van vijf inventarissen, één voor elke

Vlaamse provincie. De inspecties, tijdens de afgelopen twee jaar, van de lagere rechtscolleges in verschillende rechtsgebieden heeft sinds 1997 tot een aanzienlijke aangroei van het aantal overdrachten van archieven van vredegerechten en politierechtbanken geleid. En deze tendens zal zich nog minstens twee jaar voortzetten (vergelijk het verwervingsbeleid van het Rijksarchief voor de komende jaren). Voor Vlaanderen wordt er nog een aangroei verwacht van ca. 800 meter in de loop van 2000-2001. De aangroei in Brussel en Wallonië zal wellicht hoger liggen omdat daar pas gestart werd met de systematische inspecties van de lagere rechtbanken. De overdrachtslijsten werden steeds, na min of meer grote aanpassingen, gepubliceerd, de losbladige inventarissen in de leeszaal geactualiseerd. Op dit ogenblik mogen de archieven van de Vlaamse vredegerechten en politierechtbanken (2 km op 5 juni 1999) als ontsloten worden beschouwd tot op het niveau van het archiefbestand-deel. Eén van de eigentijdse toegangen tot het vredegerechtarchief, het repertorium van de griffier, wordt sinds 1995 systematisch gefotocopieerd. De kopies worden in de studiezaal ter beschikking gesteld van de bezoekers.

In 1997 werd het nieuw archiefschema van de burgerlijke rechtbank (archiefblok EA . B) toegepast op het negentiende-eeuws archief van de burgerlijke rechtbank te Brugge, een tot dan toe nauwelijks toegankelijk archiefbestand. De (her)inventarisatie van de inhoudelijk rijke archieven van andere burgerlijke rechtbanken behoort ongetwijfeld tot één van de prioriteiten van de volgende jaren (Gent, Antwerpen, Mechelen). Het archiefschema van de parketten van de procureur des Konings (zie de institutionele studie uit 1995) werd tot nog toe niet toegepast omdat de inventarisatie van de omvangrijke en complexe parketarchieven een arbeidsintensieve aangelegenheid is (veel losse stukken) waarvoor beslist bijkomend personeel ter beschikking zal moeten worden gesteld.

Bij het bepalen van ontsluitingsprioriteiten hebben we ons in het verleden ook door praktische overwegingen laten leiden. De weinig 'eigentijdse' verpakking van de strafdossiers van het hof van assisen van Oost-Vlaanderen en zijn rechtsvoorganger bijv. was reeds lang een doorn in het oog van zowel de archiefmedewerkers als van de leeszaalbezoekers. Na raadpleging van de dossiers kreeg men de bescheiden zelden op een oordeelkundige manier terug in de archiefdoos. Een herverpakking van de reeks strafdossiers drong zich bijgevolg op. Een tweede aanleiding was eveneens van praktische aard. Alhoewel het archiefbestand goed toegankelijk was aan de hand van een 'eigentijdse toegang' – de chronologische repertoria waarin de studiezaalbezoeker het gewenste griffienummer kon opzoeken –, beschikten wij over geen enkele numerieke lijst van de aanwezige dossiers. Van lang niet alle strafzaken, die door het hof van assisen beoordeeld werden, bleef nl. het dossier bewaard. De noodzakelijke herverpakking en een recente overdracht (in 1998) vormden de twee aanleidingen tot de (her)inventarisatie van het bestand, dat overigens veel geraadpleegd wordt. Het repertorium, de handige eigentijdse toegang op de dossiers, werd ook op microfilm ter beschikking gesteld. De (her-)inventarisatie van het archief van het hof van assisen van West-Vlaanderen geschiedde op grond van dezelfde overwegingen. Met de inventarisatie van het archief van het hof van assisen van de provincie Antwerpen

(de dossiers van het 'oude' archiefblok verkeren op dit ogenlik in een erbarmelijke toestand en zijn om materiële redenen niet raadpleegbaar) hopen wij in de loop van 2000-2001 de ontsluiting van de reeds neergelegde archieven van de Vlaamse assisenhoven te kunnen afronden. Van het hof van assisen van de provincie Limburg werd tot nog toe erg weinig archief overgedragen. De noodzaak tot (her)verpakking vormde ook de aanleiding tot de inventarisatie van archiefbestanden die destijds nog 'en vrac' werden neergelegd zoals die van de correctionele rechtbank te Ieper (meer dan 150 meter dossiers). Bij het bepalen van de prioriteiten speelt de vraag van de gebruiker uiteraard ook een rol. Met de verpakking en basisontsluiting van het archief van de jeugdrechtbank van Antwerpen (71 meter) bijv. hebben we kunnen inspelen op een dringende vraag 'uit het veld'. Om voor de hand liggende redenen kan de publieke belangstelling echter niet altijd even sterk doorwegen bij het afwegen van de ontsluitingsprioriteiten. In de zomer van 2000 werden een tiental archiefbestanden van andere jeugdrechtbanken, voornamelijk dossiers gevormd door de kinderrechtbanken (sinds 1912) en later door de griffie van de jeugdrechtbank (1 september 1966)), ontsloten. Hiervoor werd de hulp ingeroepen van tijdelijke werkkrachten ('jobstudenten'). Op hetzelfde ogenblik werd trouwens ook de ontsluiting afgerond van de archieven van de Vlaamse rechtbanken van oorlogsschade, administratieve rechtscolleges die tijdens de periode 1919-1936 behoorlijk wat archief hebben gevormd.

De invoering van de personal computer is ongetwijfeld de voornaamste stimulans geweest voor een betere en meer systematische ontsluiting van het contemporain gerechtelijk archief. Binnen de huidige context (ondermaatse personeelsbezetting) moet onze aandacht in de eerste plaats uitgaan naar de basisontsluiting van die archiefbestanden waarvoor een voldoende kennis over de archiefvorming en vaste archiefschema's voorhanden zijn, en naar de herverpakking van massabestanden waarvoor voldoende eigentijdse toegangen bestaan. De samenstelling van meer verfijnde of nadere toegangen kan voorlopig geen prioriteit zijn omdat er nog honderden meters archiefbescheiden op primaire ontsluiting en materiële behandeling wachten. Na de (her)inventarisatie van archiefbestanden en -blokken die een gelijke prioriteit verdienen moet in de studiezalen én op het internet een 'zoekwijzer' beschikbaar worden gesteld waarin de zoekmogelijkheden op bevattelijke wijze worden uiteengezet en de informatiewaarde van de verschillende reeksen wordt toegelicht. Op die manier wordt het de onderzoekers de kans geboden zelfstandig 'hun weg' te vinden. Indien we wensen dat het rechtbankarchief binnen tien jaar primair en via elektronische weg ontsloten is (op dit ogenblik is dit het geval voor slechts een derde van de bestanden) dan zullen toch ernstige inspanningen nodig zijn om het personeelsbestand in verschillende archiefdiensten te laten aangroeien. Ten minste één professioneel archivaris, één bestuursassistent met goede kennis van informatica (niveau 2) en twee uitvoerende personeelsleden (voor het materiële werk) zullen alleen al in Beveren nodig zijn om de achterstand uit het verleden binnen redelijke termijn weg te werken. Een andere behoefte houdt verband met het archiefbeheer. Archievenoverzichten en inventarissen die sinds vele jaren in elektronische vorm worden aangemaakt kunnen niet in elektronische

vorm aan het leeszaalpubliek worden aangeboden. De afwezigheid van een geautomatiseerd archiefbeheersprogramma met leeszaaltoepassing heeft ook voor gevolg dat de inventarissen nog op handmatige wijze geactualiseerd moeten worden wat totaal inefficiënt en niet meer van deze tijd is. De verhoging van de productiviteit heeft zijn prijs.

## De gevangenisarchieven

Een tweede 'actieterrein' van de Rijksarchiefdienst in verband met de bronnen voor de (straf-) rechtsgeschiedenis vormt de selectie, de verwerving en de ontsluiting van de gevangenisarchieven. Sinds de zomer van 1996 werden op geregelde tijdstippen omvangrijke archiefbestanden van de buitendiensten van het Ministerie van Justitie aan het Rijksarchief te Beveren overgedragen, meer bepaald archieven gevormd door gevangenis (1800-ca. 1950), interneringscentra (1944-1950) en Commissies voor de Bescherming van de Maatschappij (sinds 1931). Voor Vlaanderen werd op drie jaar tijd meer dan 1,2 km. penitentiair archief verworven. Begin juni 2000 bedroeg de totale omvang van het archief van de Vlaamse penitentiaire instellingen 2,1 km. De campagne voor de verwerving van de Brusselse en Waalse gevangenisarchieven wordt op dit ogenblik opgestart of voorbereid (cf. de Brusselse gevangenis van Sint-Gillis en de gevangenis van Doornik).

In december 1998 keurde de minister van Wetenschapsbeleid, de voogdijminister van het Rijksarchief, een aanvraag goed voor een onderzoeksproject dat tot doel heeft een institutionele studie te schrijven over het Belgisch gevangeniswezen. Een institutionele geschiedenis van de penitentiaire sector in het algemeen, en een grondige analyse van de administratieve context waarbinnen de strafuitvoering plaatsvond meer in het bijzonder, moeten het Rijksarchief bouwstenen aanreiken voor het opstellen van selectielijsten, ordeningsplannen en archiefschema's en voor de samenstelling van een archiefgids 'penitentiaire archieven' (van belang voor de verdere wetenschappelijke exploitatie van deze archieven). De drie concrete doelstellingen van het institutioneel onderzoek zijn de volgende:

1. het opmaken van een volledige lijst van normen betreffende de strafuitvoering in het algemeen en betreffende de organisatie van het gevangeniswezen in het bijzonder;
2. het beschrijven van het strafrechtelijk en penitentiair beleid sinds de Franse Tijd tot vandaag, met bijzondere aandacht voor de organisatie van het gevangeniswezen en voor de voorschriften in verband met de classificatie van de gedetineerden;
3. de beschrijving van de verschillende types documenten die de gevangenis in een ver of nabij verleden hebben ontvangen of opgemaakt, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar hun betekenis en functie in het informatieproces en naar hun historische en informatieve waarde.

Dit project moet eind 2001 leiden tot: 1. een institutionele studie over het gevangeniswezen, bestaande uit twee delen, één betreffende de organisatie van de penitentiaire sector,

een tweede betreffende de archiefvorming, en 2. een 'archiefgids gevangenisarchieven', waarvan het eerste deel gewijd zal zijn aan de Vlaamse archiefvormers. De werkzaamheden van drie projectmedewerkers hebben tot nu toe geleid tot:

- het samenstellen van een exhaustieve bibliografie over de penitentiaire sector in België sinds het begin van de negentiende eeuw, met inbegrip van een overzicht van alle monografieën betreffende de geschiedenis van de verschillende instellingen die binnen de penitentiaire sector (in zeer ruime betekenis) hebben gefunctioneerd;
- voorlopige, maar toch reeds vrij volledige lijsten van rechtsnormen (wetten, besluiten, omzendbrieven) in verband met het Belgisch strafuitvoeringsbeleid in het algemeen en betreffende de verschillende penitentiaire instellingen meer in het bijzonder. Concreet werden drie referentielijsten samengesteld: de eerste heeft betrekking op het strafrecht en op de strafuitvoering in het algemeen, de tweede houdt verband met de institutionele evolutie van de gevangenissector (oprichting en afschaffing en internere organisatie van de instellingen, de territoriale bevoegdheid, classificatie van gedetineerden) en de derde lijst tussloten omvat alle normen in verband met de archiefvorming of die voor de archiefvorming van belang kunnen zijn (bijv. reglementen in verband met de boekhouding, omzendbrieven in verband met de ordening, de bewaring en vernietiging van documenten);
- het verder corrigeren en aanvullen van het archiefschema, vooral dank zij de inventarisatie van archiefbestanden die eind 1998 en in de loop van 1999 werden verworven. De ontsluiting van archiefbestanden is fundamenteel omdat op die manier een goede kennis wordt verworven over de functie en informatiewaarde van de bescheiden en over de grote variatie die tussen de verschillende penitentiaire instellingen (gevangenis, interneringscentra, weldadigheidsscholen (later rijksopvoedingsgestichten), penitentiaire schoolcentra) op het vlak van de archiefvorming gegroeid is.

In de marge van deze activiteiten werden het afgelopen jaar een twintigtal archiefbestanden en archiefblokken van diverse archiefvormers bewerkt en ontsloten. In de herfst van vorig jaar werd gestart met de herziening en actualisering van enkele 'oude' inventarissen betreffende bestanden die reeds in de jaren 1970 werden overgedragen (Strafinrichtingen Aalst, Gent, Hemiksem, Ieper, Kortrijk en Vilvoorde).

### **Archieven over stoute jongens en meisjes**

In het verleden is meermalen gebleken dat grootschalige acquisitie- en ontsluitingsprogramma's nauwelijks konden gerealiseerd worden door het krappe personeelskader van de Rijksarchiefdienst. Om die reden is het Rijksarchief steeds op zoek naar partners die kortlopende projecten helpen financieren. Eind september 1999 vroeg het Rijksarchief, samen met de professoren C. Eliaerts en F. Simon van de Vrije Universiteit Brussel (respectievelijk Vakgroep Criminologie en Faculteit Psychologie en Opvoedkunde) een krediet

aan bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen voor de ontsluiting van en onderzoek op de archieven van de rechtsvoorgangers van de Vlaamse instellingen voor bijzondere jeugdzorg te Mol, Ruiselede en Beernem. De aanvraag, die kaderde binnen het zgn. Max-Wildiersfonds, werd ondertussen gehonoreerd. Op 1 februari 2000 ging het project 'heropvoeding in actie: een onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van de bijzondere jeugdzorg in Vlaanderen 1912-1965' van start.

Tot het begin van de jaren 1990 waren de Vlaamse instellingen voor bijzondere jeugdzorg nog Rijksopvoedingsgestichten. Sindsdien vallen zij onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. De instellingen hebben rijke archieven nagelaten die een licht werpen op de strafuitvoerings- en heropvoedingspraktijk van jonge delinquenten. Ruim 400 meter archief, gevormd door minstens zeven verschillende archiefvormers, werd in de loop van de maanden februari en maart 2000 bij het rijksarchief te Beveren neergelegd. Het is nu reeds duidelijk dat een snelle ontsluiting van dit bronnenmateriaal tegemoet zal komen aan een levendige belangstelling bij onderzoekers aan verschillende universiteiten (zoals bijvoorbeeld strafrechtjuristen, criminologen, historisch-pedagogen en historici van de sociaal-culturele geschiedenis). De criminaliteitsgeschiedenis en historiografie van kinder- en jeugdbescherming kent immers in navolging van internationale literatuur ook in België een groeiende wetenschappelijke belangstelling. Het volstaat hier te verwijzen naar het werk van J. Christiaens, M. De Coster, M.-S. Dupont-Bouchat en F. Tulkens. Dit onderzoeks- en inventarisatieproject is ontstaan uit de vaststelling dat naar een cruciale fase in de ontwikkeling van de moderne jeugdbescherming, de periode 1912-1966, tot nog toe weinig wetenschappelijk sociaal-historisch en criminologisch onderzoek werd verricht. Eén van de belangrijkste redenen voor deze leemte is precies het (nog) niet voorhanden en toegankelijk zijn van specifieke primaire bronnen. De archieven van de instellingen van de jeugdbescherming, zoals de weldadigheidsschool en het observatiecentrum te Mol bevonden zich tot voor kort nog ter plaatse en waren nauwelijks toegankelijk. Bovendien zijn de archieven van de Dienst voor de Kinderbescherming van het Ministerie van Justitie grotendeels verloren gegaan. Het project richt zich dus in de eerste plaats op de verwerving en de ontsluiting van omvangrijke archiefbestanden gevormd door de rechtsvoorgangers van de huidige gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdzorg. Het gaat meer bepaald om de weldadigheidsscholen van Ieper, Beernem, Ruiselede en Mol (vanaf 1923 Rijksopvoedingsgestichten) en om het observatiecentrum te Mol, dat sinds zijn oprichting in 1913 als draaischijf fungeerde in de doorverwijzing en behandeling van minderjarigen die voor de kinderrechter moesten verschijnen.

De eerste fase van dit project (jaren 2000-2001) staat in het teken van de acquisitie en het toegankelijk maken van de archiefbescheiden (voornamelijk inschrijvingsrollen en individuele dossiers van de jeugdige delinquenten) met het oog op de terbeschikkingstelling aan het publiek. De ontsluiting van het archief wordt goed voorbereid, meer bepaald door een kort institutioneel onderzoek, door een grondige analyse van de structuur van de archiefbestanden en tenslotte door een informatie-onderzoek, d.w.z. een onderzoek naar de po-

tentiële onderzoekswaarde van het materiaal. Het inventarisatiewerk moet resulteren in een beknopte *Archiefgids archieven Vlaamse openbare instellingen voor bijzondere jeugdzorg (1894-1966)*, die mede onder auspiciën van de Directie Welzijn van de Vlaamse Gemeenschap zal worden uitgegeven.

Het voorbereidend 'archivistisch' onderzoek moet niet alleen de nodige bouwstenen leveren voor een verantwoorde selectie en archiefbewerking, het zal ook direct van belang zijn voor het opstarten van de tweede fase (2002-2003), het verkennend empirisch onderzoek naar de praktijk en de evolutie van de moderne kinder- en jeugdbescherming in Vlaanderen tijdens de jaren 1912-1966, de periode tussen *grosso modo* de Kinderbeschermingswet van 1912 en de Jeugdbeschermingswet van 1965 (in voege op 1 september 1966). Bij het exploratief criminologisch-historisch onderzoek van de archiefbestanden van de voormalige rijksopvoedingsgestichten en van het observatiecentrum te Mol zullen twee onderzoeksvragen centraal staan: wie zijn de minderjarige delinquenten die in deze instellingen terecht kwamen en hoe werden deze 'kinderen van de kinderrechter' in de gestichten heropgevoed? De studie van de dossiers moet het mogelijk maken een profiel te schetsen van de minderjarige van de kinderbescherming en moet de verschuivingen die hierin optraden aan het licht brengen. De tweede fase zal uitgevoerd worden aan de Vrije Universiteit Brussel door een nog aan te werven criminologe die belast wordt met de redactie van een wetenschappelijke publicatie en met de organisatie van een studiedag in 2003. Binnen een werkgroep 'archieven en geschiedenis van de jeugdbescherming' zullen de medewerkers en promotoren van dit project regelmatig de werkzaamheden en vorderingen van de ontsluiting van de bronnen en het wetenschappelijk onderzoek opvolgen. De werkgroep kan op termijn uitgroeien tot een meer zelfstandig forum waar andere wetenschappers en beleids mensen uitgenodigd kunnen worden.

## Selectieve bibliografie

### Rechtbankarchieven

- J. Cazaux, S. Heusequin en K. Velle, *Inventaris van het archief van het hof van assisen van Oost-Vlaanderen en rechtsvoorgangers (1796-1958)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 027.) (Brussel 1998).
- R. Depoortere, *État de l'ouverture à la recherche. V. Département III. 1. Archives judiciaires* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 112.) (Brussel 1999).
- R. Depoortere, *Les Cours d'appel en Belgique et leurs prédécesseurs en droit. 1795-1599. Compétences et organisation des archives* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 120.) (Brussel 1999).
- R. Depoortere, *La juridiction militaire en Belgique. 1796-1998. Compétences et organisation. Production et conservation des archives* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 115.) (Brussel 1999).
- G. Gadeyne, *De Rechtbank van Eerste Aanleg (en voorlopers). Organisatie, taken, bevoegdheid en arhiefvorming. Deel I. De Rechtbank van Eerste Aanleg (algemeen) en de Burgerlijke Rechtbanken (1794-1970)* (Miscellanea Archivistica Manuale, nr. 23.) (Brussel 1997).

- E. Muys, *De rechtbank van koophandel (1798-1999). Organisatie, bevoegdheid en archiefvorming* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 121.) (Brussel 1999).
- K. Velle, J. Cazaux en S. Heusequin, *Inventaris van het archief van het hof van assisen van West-Vlaanderen en rechtsvoorgangers (jaar III (1794/95)-1929)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 029.) (Brussel 1998).
- K. Velle, J. Cazaux en S. Heusequin, *Inventarissen van de archieven van de vredegerechten Avelgem (1870-1970), Kortrijk eerste kanton (1813-1976), Kortrijk tweede kanton (1807-1970), Kwaremont (1796-1802), Leuven eerste kanton (1919-1994), Menen (1921-1970), Moorsele (1833-1970) en Oudenaarde (1796-1866) en van de politierechtbank te Kortrijk (1921-1970). Overdracht 1999* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 038.) (Brussel 1999).
- K. Velle, J. Cazaux en S. Heusequin, *Inventarissen van de archieven van de werkrechtvaard voor zeelieden te Antwerpen (1948-1973), van de rechtbank van eerste aanleg te Ieper (burgerlijke rechtbank (1949-1960) en correctionele rechtbank (1914-1961)), van de consultatieve commissie te Ieper (1944-1946) en van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen – jeugdrechtbank (1912-1965)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen [ter perse].)
- K. Velle en J. Dhondt, *Inventarissen van de archieven van de hoven en rechtbanken voor oorlogsschade in Vlaanderen en rechtsoptvolgers (1919-1936)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen.) (Brussel 2001) [ter perse].
- K. Velle, *Recht en gerecht. Bibliografische inleiding tot het institutioneel onderzoek van de rechterlijke macht (1796-1994)* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 61.), 2 dln. (Brussel 1994).
- K. Velle, *Het Openbaar Ministerie in België (1796-1995). Organisatie, bevoegdheden en archiefvorming* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 66.) (Brussel 1995).
- K. Velle, *De Vredegerechten en Politierechtbanken in België (1795-1995). Organisatie, bevoegdheden en archiefvorming* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 76.) (Brussel 1995).
- K. Velle, *De selectie van de archieven van de correctionele griffies in België. Enkele beschouwingen en aanbevelingen* (Miscellanea Archivistica Studia, nr. 128.) (Brussel 2000).

### Gevangenisarchieven

- J. Baert en J. Buyck, *Inventaris van het archief van het Interneringscentrum te Sint-Kruis (1944-1951) met daarin opgenomen het archief van het Interneringscentrum te Oostduinkerke (1944-1945)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 033.) (Brussel 1999).
- J. Baert en J. Buyck, *Inventarissen van het archief van het Interneringscentrum te Gent (1944-1946) en van het Interneringscentrum te Lokeren (1942-1948)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 034.) (Brussel 1999).
- J. Baert en J. Buyck, *Inventaris van het archief van het Penitentiair Schoolcentrum te Hoogstraten (1931-1955) met daarin opgenomen de archieven van de Strafnijverheidsschool te Gent (1921-1931) en van de Straflandbouwschool te Merksplas (1921-1931)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 037.) (Brussel 1999).
- J. Baert en J. Buyck, *Inventarissen van de archieven van de gevangenis te Antwerpen (1856-1979), van het interneringscentrum te Antwerpen (1944) en van de Commissie ter Bescherming van de Maatschappij te Antwerpen (1930-1973). Overdrachten 1999* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 042.) (Brussel 1999).
- J. Buyck, *Inventarissen van de archieven van het Interneringscentrum te Gent (1944-1946), van het Interneringscentrum te Geraardsbergen (1944-1945), van het Interneringscentrum te Lokeren (1944-1948) en van de Commissie tot Bescherming van de Maatschappij te Gent (1933-1969). Overdrachten 1999* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 048.) (Brussel 2000).
- J. Buyck, *Inventarissen van de archieven van het Rijksopvoedingsgesticht te Ruiselede (1849-1970) en van het Pe-*



- nitentiair Landbouwcentrum te Ruiselede (1926-1986) met daarin opgenomen de archieven van de verschillende Interneringscentra te Kortrijk (1944-1947) en van het Interneringscentrum te Moorsele (1944) (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 040.) (Brussel 1999).
- J. Buyck, J. Baert en S. Elslander, *Inventarissen van de archieven van de gevangenis te Brugge (1794-1966) en van de gevangenis te Sint-Andries-Brugge (1870-1967)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 039.) (Brussel 1999).
- J. Buyck en I. Rotthier, *Inventaris van het archief van de Rijksweldadigheidsgestichten te Sint-Andries-Brugge en rechtsvoorgangers (1815-1992). Overdracht 1999* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 051.) (Brussel 2000).
- J. Buyck en I. Rotthier, *Inventarissen van de archieven van het Interneringscentrum te Sint-Kruis-Brugge (1944-1951) en van het Interneringscentrum te Veurne (1944). Overdracht 1999* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 052.) (Brussel 2000).
- J. Buyck en I. Rotthier, *Inventaris van het archief van de gevangenis te Brugge (1893-1991). Overdracht 1999 B* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 050.) (Brussel 2000).
- J. Buyck en B. Rzoska, *Inventarissen van de penitentiaire mijncentra (1941-1951), van het interneringscentrum Genk-Waterschei (1944-1945) en van het Interneringscentrum Genk-Zwartberg (1944)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 022.) (Brussel 1998).
- J. Buyck en K. Velle, *Inventaris van het archief van de Rijksweldadigheidskolonies Hoogstraten-Merksplas-Rekem-Wortel (1810-1980)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 027.) (Brussel 1998).
- S. Elslander en K. Velle, *Inventarissen van het archief van de centrale gevangenis (1860-1940) en van de hulpgevangenis (1951-1970) te Leuven. Overdrachten 1997-1998* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 031.) (Brussel 1998).
- B. Rzoska en K. Velle, *Inventaris van het archief van de gevangenis te Antwerpen (1798-1986)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 015.) (Brussel 1997).
- B. Rzoska en K. Velle, *Inventarissen van de archieven van diverse strafinrichtingen uit de provincies Antwerpen, Limburg en Brabant (20ste eeuw)* (Rijksarchief Beveren, Toegangen in beperkte oplage, nr. 22.) (Brussel 1997).
- K. Velle, *Inventaris van het archief van de gevangenis te Hasselt (1797-1992)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 025.) (Brussel 1998).
- K. Velle, *Inventarissen van het archief van de Interneringscentra van Breendonk (1944-1947) en Mechelen (1944-1947) en van de gevangenis te Mechelen (1802-1985)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 023.) (Brussel 1998).
- K. Velle, *Inventarissen van het archief van het Interneringscentrum en van de hulpgevangenis te Leuven (1808-1986)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 019.) (Brussel 1998).
- K. Velle, *Inventarissen van het archief van het Interneringscentrum (1945) en van de gevangenis te Dendermonde* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 020.) (Brussel 1998).
- K. Velle, *Inventaris van het archief van het Interneringscentrum (1944-1951) en van de gevangenis te Tongeren (1832-1995)* (Rijksarchief Beveren, Inventarissen, nr. 036.) (Brussel 1999).
- K. Velle, *Gevangenisarchieven (Zoekwijzers, nr. 2.)* (Brussel 1999).
- K. Velle en L. Heerwegh, *Inventaris van het archief van de gevangenis te Turnhout (1795-1987)* (Rijksarchief te Beveren, Inventarissen, nr. 024.) (Brussel 1998).

Deze publicaties kunnen besteld worden bij het Algemeen Rijksarchief, Dienst publicaties, Ruisbroekstraat 2-6, B-1000 Brussel – fax. 0032-2-513.7681. De lijst van publicaties en informatie over hoe boeken besteld kunnen worden, kan men ook raadplegen op de website [arch.arch.be](http://arch.arch.be).

## HERMAN DIEDERIKS (1937-1995) EN DE WERK- GROEP STRAFRECHTSGESCHIEDENIS (1973-1998)

Op 28 juni 1973 vond in het gemeentearchief van Leiden de eerste bijeenkomst plaats van de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis. Uitgenodigd – door Herman Diederiks en Sjoerd Faber – waren L.J. Boon, F.E. Frenkel, M. Gijswijt-Hofstra, H.M. van den Heuvel, A.H. Huussen jr., H. van der Linden, J.Th. de Smidt en J.E. Toussaint Raven. Van de tien genoemden waren er zeven aanwezig. Ook waren gekomen J.A.F. de Jongste en, van het Leidse archief, W. Downer en B.N. Leverland. Het verslag van de eerste bijeenkomst en een uitnodiging voor de tweede, in september, werd aan negentien (potentiële) leden toegestuurd. Er zouden er nog tientallen bij komen. Zo kwam de bal aan het rollen.

Voor het allereerste begin moeten we een half jaar verder terug. Lezingen van ieder van de twee initiatiefnemers voor het Amsterdamse dispuut C.R.A.S.<sup>1</sup> maakten duidelijk dat op het terrein van de geschiedenis van het strafrecht en meer in het bijzonder van de strafrechtspleging, zowel rechtshistorisch als sociaal-historisch bezien, veel interessant werk te doen was. Hoe het verder ging is al vaker beschreven. Zie onder meer jaarverslagen, bibliografieën en bijzondere uitgaven, verschenen bij eerdere bijzondere gelegenheden. Bovendien zal het archief dat de achterenvolgende secretarissen (S. Faber, H.W. Roodenburg, F.E. Egmond en G.F.M. Bossers / V.C. Sleebe) hebben achtergelaten waarschijnlijk van voldoende gehalte zijn voor eventuele latere opgravingen. Wat echter in deze bundel, waarmee het formele einde van de Werkgroep nog eens wordt vastgelegd, niet mag ontbreken, zijn enkele woorden over de eerste, unieke voorzitter ervan.

Zonder overdrijving kunnen we vaststellen – en van valse bescheidenheid is evenmin sprake – dat Herman Diederiks de belangrijkste motor is geweest van de Werkgroep. Vooral in het aanzetten van anderen tot dezelfde grote inzet die hijzelf wist op te brengen was hij heel goed. Het effect van deze aansporingen werd (onbedoeld?) nog versterkt doordat de aangespoorden graag wilden dat hun onderzoekspanningen toch ook nog enige zichtbare eigen producten zouden opleveren. In feite werkten ze dan ook tweemaal zo hard: enerzijds om Herman Diederiks



*Herman Diederiks (1937-1995) in leven de drijvende kracht achter de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis.*

een stukje voor te blijven, anderzijds om de gezamenlijke weg te gaan waarop hij voorop liep.

De veelkleurigheid van Herman was – geen wonder uiteraard – tevens kenmerkend voor de Werkgroep zelf, zowel wat de samenstelling als wat de werkzaamheden betreft. In het eerste jaar deden enkele leden in verschillende delen van het land onderzoek in rechterlijke archieven om te weten te komen welke onderdelen daarvan het meest geschikt waren voor het grote project 'strafrechtspleging in de achttiende eeuw' waarop werd aangekoerst. De meest onvergetelijke herinnering heb ik aan zo'n archiefreis naar Zeeland. Omdat Herman met veel meer dingen tegelijk bezig was dan zelfs voor iemand met veel fantasie was voor te stellen, gingen we met één auto heen en met twee terug. Hij in zijn nieuwe oude auto die hij om een of andere reden liever zelf bereed, ik in een oude besteelend die op het erf van een familielid van Herman stond. Juist bovenop dit laatste voertuig werd een reusachtige kast bevestigd die naar Amster-

dam moest. Hoewel de tocht vrijwel uitsluitend over snelwegen voerde, werd het een lange jammer. Vooral het nemen van enkele bruggen, waar bovendien de wind helemaal uit de verkeerde hoek waaide, heeft onuitwisbare herinneringen achtergelaten.

Ook op andere terreinen, zoals de stadsgeschiedenis, was Herman Diederiks actief en met tal van mensen in binnen- en buitenland onderhield hij contact.<sup>2</sup> Daarbij ging natuurlijk ook wel eens wat fout. Vooral nauwkeurigheid behoorde niet tot zijn beste eigenschappen, maar gelukkig doet het mindere het meerdere alleen maar beter uitkomen. Dat hij zoveel aan kon was de resultante van een bewegelijke geest, een enorme energie, veel lichaamsbeweging en een onver-

woestbaar optimisme. De enige keer dat ik hem terneergeslagen heb meegemaakt was ergens in de jaren tachtig, kort nadat hij had gehoord dat hij het wegens een oogprobleem tijdelijk kalm aan zou moeten doen.

Hij wist van geen ophouden, ook niet met de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis. Een val bij het fietsen in Frankrijk bracht het einde. Dat was in elk geval te vroeg.

<sup>1</sup> Inmiddels eveneens opgeheven. Het archief van dit rechtshistorische gezelschap (UvA en VUA), geïnventariseerd door C. Streefkerk, bevindt zich in het Amsterdamse gemeentearchief.

<sup>2</sup> Zie *In memoriam Herman Diederiks* (Amsterdam 1996; in eigen beheer uitgegeven).

## OBSERVATIONES TUMULTUARIAE NOVISSIMAE

## 19. Quousque tandem?

De beoefenaren van de rechtsgeschiedenis in Nederland excelleren voor mijn gevoel te vaak op de vierkante millimeter. Het zijn dikwijls een soort kunstschaafters die voor een bescheiden publiek en op een klein stukje ijs steeds weer nieuwe figuren kunnen maken. Misschien kan men beter zeggen dat zij vaak zeer gespecialiseerd microscopisch onderzoek lijken te verrichten.

Historische studie heeft (behalve natuurlijk als respectabele broodwinning voor de professionele geschiedkundigen) slechts zin (voor de maatschappij) als ze een bijdrage vormt tot de cultuur van de samenleving, met andere woorden: als er ook producten uit voortkomen die voor een groter publiek van belang zijn dan alleen voor dat van de betrekkelijk kleine kring van de leden van de professie. Zo'n product is natuurlijk de door Spruit georganiseerde vertaling van het 'Het erfdeel van de klassieke romeinse juristen' en van het *Corpus Iuris Civilis*: als bijdrage tot de Nederlandse cultuur een belangrijke en waardige pendant van de stroom van vertalingen van klassieke auteurs die wij de laatste decennia zien verschijnen.

Wij missen echter node door rechtshistorici geschreven boeken over de geschiedenis van het 'vaderlandse' recht die zich richten tot een groter publiek dan dat van de vakgenoten in enge (en vaak zelfs in zeer enge) zin. Wij beschikken op dit terrein nauwelijks over aantrekkelijke monografieën voor een breder publiek. Tot het schrijven van handboeken die voor de vakman de stand der wetenschap vastleggen en haar voor de nieuwkomer en voor de geïnteresseerde buitenstaander toegankelijk maken komen wij niet. Er zijn na de oorlog op het terrein van de Nederlandse rechtsgeschiedenis weliswaar twee leerboeken verschenen maar het ene (dat van Gerbenzon en Algra) wordt, vermoedelijk doordat het met het emeritaat van de beide auteurs kennelijk van de universitaire curricula verdwenen is, niet meer herdrukt en bewerkt. Het andere (*De Monté ver Lorens Hoofdlijnen*, bewerkt door Spruit) reflecteert na zoveel jaren niet meer de stand van de wetenschap; en de thema-

tiel van dit heldere, door Spruit heel toegankelijk ('studeerbaar') gemaakte en op zich toch niet zo moeilijke boek is naar mijn indruk voor de jeugd van tegenwoordig nauwelijks meer te vatten.

Waar het handboeken en onderwijsmateriaal betreft zijn wij minder goed bedeed dan de Belgen. In hoeverre vraag en aanbod bij onze zuiderburen beter op elkaar zijn afgestemd dan bij ons, weet ik echter niet. In de Belgische wetenschappelijke productie is een relatief grote aandacht voor het middeleeuwse inheemse recht. Is zoiets als Goddings formidabele *Le droit privé* in België in het academisch onderwijs te gebruiken (iets wat – ik doel nu natuurlijk niet op de taal – in Nederland ondenkbaar zou zijn)? Hoe dit ook zij, wil in ons land het rechtshistorisch onderwijs nog enigszins aansluiten bij wat de hedendaagse student kan verteren en kan integreren in zijn denkpatroon, en dus: wil het onderwijs in de rechtsgeschiedenis voor de aankomende jurist nog van enig belang zijn, dan zal het naar het mij voorkomt meer aandacht moeten worden besteed aan de negentiende en twintigste eeuw.

In 1998 kreeg de leerstoelgroep rechtsgeschiedenis van de Universiteit van Amsterdam vanuit de leerstoelgroep strafrecht van dezelfde universiteit de vraag of zij in het rechtshistorisch onderwijs aan eerstejaars studenten ook wat aandacht wilde besteden aan de strafrechtsgeschiedenis. Alras bleek dat onze collega's van strafrecht daarbij vooral dachten aan het strafrecht van de negentiende en twintigste eeuw: dat ach(t)ten zij voor hun vak het meest relevant. Wel wetende dat ik zelf niet competent ben om een inleiding tot de geschiedenis van het strafrecht van de laatste twee eeuwen te schrijven en constaterend dat het *Poenaal Panorama* (Zwolle 1986) van W.C. van Binsbergen voor ons doel niet geschikt (en bovendien: veel te duur) was, heb ik toen collega Geert Bossers om advies gevraagd. Die wees mij op een artikel uit 1980 van Mr. A.G. Bosch over het strafrecht in Nederland en België 1830-1980.

Ik heb vervolgens Mr. Bosch (sindsdien mijn goede vriend Albert Bosch geworden) opgebeld en gevraagd of wij zijn stuk bij het onderwijs mochten gebruiken en bovendien of hij bereid zou zijn het

stuk nog wat te actualiseren. Mr. Bosch heeft vervolgens (in samenspraak met de heren Stolwijk, Bossers en mij) in weinig meer dan een jaar gedaan wat eigenlijk al veel eerder door een van de gespecialiseerde strafrechtshistorici verenigd in de inmiddels opgeheven Werkgroep strafrechtsgeschiedenis gedaan had moeten worden: het schrijven van een inleiding tot de strafrechtsgeschiedenis van de laatste twee eeuwen. Het omwerken van het artikel uit 1980 heeft geresulteerd in een in januari jl. verschenen boekje dat blijkt te voorzien in een gat in de markt: nadat er zo'n 1400 exemplaren van waren verkocht, moest van *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot 2000* (Ars Aequi Cahiers Strafrecht, nr. 11; Nijmegen 2000) in het jaar van verschijnen al weer een tweede druk op stapel worden gezet.

In een recensie van genoemd boekje in dit nummer van *Pro Memoriae* wijst Sibó van Ruller op een aantal aspecten van de strafrechtsgeschiedenis van de laatste eeuwen die er niet in aan bod komen. Naar volledigheid kon in het boekje niet worden gestreefd: niet vanwege de voor de productie beschikbare tijd, niet vanwege de omvang en niet vanwege het feit dat het boekje bruikbaar moest zijn voor beginnende rechtenstudenten. Maar het zou mij niet verbazen wanneer deze compacte inleiding in de strafrechtsgeschiedenis, ook al is de auteur dan niet werkzaam in het universitaire onderwijs, in de loop der drukken een groei zou doormaken. Misschien zal die groei niet zo spectaculair zijn als die van de *Hoofdpijnen* van De Monté ver Loren (van 80 bladzijden in de eerste druk van 1949 naar tegen de 300 in de zesde druk van 1982) of als die van het *Kort Begrip* van De Blécourt, dat steeds minder kort werd: van ongeveer 250 pagina's in de eerste druk van 1922 groeide het naar zo'n 600 in de vijfde van 1939. Maar toch ...

Ook als het boekje van Bosch in latere drukken wordt geperfectioneerd en uitgebreid, blijft er naar het mij voorkomt ruimte over voor een inleiding met een andere aanpak. Zoals er tegenwoordig gelukkig naast het *Handboek* van Van der Pot het *Constitutioneel recht* van Kortmann is, en al lang naast de Asser-serie de Pitlo-serie, en zoals het te betreuren is dat er niets staat naast Rummelinks voortzetting van Hazewinkel-Suringa, zo zou ik hopen dat er naast de inleiding van Bosch een andere inleiding komt, al dan niet met de 'multidisciplinaire aanpak' en de 'theoretische analyse' waarvan Van Ruller gewaagt. Zal zo'n werkje voor juridische studenten te volgen zijn, dan kan het het niet stellen zonder de meest basale historische in-

formatie, want onze geëerde clientèle kent tegenwoordig echt (dat zal Van Ruller toch ook wel weten) het verschil niet tussen het Koninkrijk Holland (1806-1810) en het Koninkrijk der Nederlanden (sinds 1815).

De kans dat een op zich wenselijke concurrent van Bosch er komt lijkt mij overigens niet bijzonder groot, want anders was zo'n boekje er natuurlijk al lang geweest (en dan had Mr. Bosch het zijne niet geschreven). Maar de grootste prioriteit heeft het schrijven van nog een boekje over strafrechtsgeschiedenis nu natuurlijk ook niet. Want er zijn meer desiderata. Tot de geschiedenis van het staats- en administratiefrecht en het privaatrecht van de negentiende en twintigste eeuw bestaan immers helemaal geen toegankelijke inleidingen. En als wij niet meer aandacht gaan geven aan de recentere rechtsgeschiedenis, dan vrees ik dat ons over niet te lange tijd de vraag zal worden gesteld: *Quosque tandem?*

#### Naschrift

Nadat deze observatie werd geschreven, verschenen een nieuwe editie van *De Monté ver Loren-Spruit* en een concurrent van Rummelinks bewerking van *Hazewinkel-Suringa*:

– J. Ph. de Monté ver Loren, *Hoofdpijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, zevende herziene druk, bewerkt door J.E. Spruit (Deventer: Kluwer, 2000; XIV+345 pp. ISBN 90-268-2739-3, f99,-).

– J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht* (Deventer: Gouda Quint, 2000; XVIII+583 pp. ISBN 90-387-0799-1, f75,-).

# RECENSIES

M.L. Dorreboom, 'Gelijk hij gecondemneert wordt mits deezen'. Militaire strafrechtspleging bij het krijgsvolk te lande, 1700-1795 (diss. UvA). Amsterdam: Cabeljauwpers, 2000; XII + 370 pp., 15 illustraties, ISBN 90-801451-6-5, f 30,-. (Het boek is te bestellen bij de auteur (telefoon en fax 035-5314279) en bij Cabeljauwpers, Leerstoelgroep rechtsgeschiedenis UvA, postbus 1030, 1000 BA Amsterdam.)

De geschiedenis van de militaire rechtspraak in de zeventiende en achttiende eeuw is een nog vrijwel onbetreden gebied. De Graaff heeft zijn dissertatie gewijd aan de periode 1795-1955. In de inleiding maakt hij enige opmerkingen over de legerorganisatie en de militairrechterlijke organisatie voor 1795.<sup>1</sup> Dorreboom beschrijft de militaire strafrechtspleging bij de landmacht in de achttiende eeuw. Hij legt met zijn dissertatie een nieuw gebied open.

In zijn proefschrift beantwoordt Dorreboom een aantal vragen (p. 5, 9). Wat is de juridische grondslag van het militaire strafrecht? In hoeverre week de militaire rechter af van de door de wet op een feit gestelde straf? In het verlengde daarvan ligt de vraag in hoeverre de militaire rechtspraak zich in de achttiende eeuw aan de wettelijke voorschriften hield. Die vragen vormen de rode draad die door het boek loopt.

Dorreboom is op zoek naar de criminele politiek van de militaire rechter. Hij heeft daartoe een omvangrijk dossieronderzoek verricht. De resultaten van dat onderzoek plaatst hij in het kader van de militairrechterlijke organisatie en in een staatsrechtelijke en een maatschappelijke context. Dat is gezien de ingewikkelde opzet van de staatsinrichting van de Republiek geen sinecure. Daarbij heeft hij zich beperkingen<sup>2</sup> opgelegd. De lezer krijgt een beeld van de militairrechterlijke organisatie en de militaire strafrechtspraak in de 18e eeuw.

Bij zijn onderzoek is schrijver van alles tegengekomen. Waar hij oog voor het detail en de anekdote heeft, heeft hij dat alles ook in zijn boek opgenomen. Daaronder zijn veel voor de rechtshistoricus belangwekkende zaken. Het is vaak moeilijk die in de tekst terug te vinden. Het is daarom jammer dat een zakenregister ontbreekt.

Na een verantwoording van de gebruikte bronnen<sup>3</sup> en literatuur (p. 12-19) geeft de schrijver een overzicht van het militaire en sociaal-culturele milieu (p. 20-47). Bij het militaire milieu ligt de nadruk op het Staatse leger en bij het sociaal-culturele milieu op de invloed van de Verlichting.

In zijn hoofdstuk over de grondslagen van het militair strafrecht (p. 48-109) behandelt de auteur drie onderwerpen: het materieel militair strafrecht, waarvan de in 1705 herziene Articulbrief van 1590 de basis vormt, de organisatie van het militair justitieel apparaat en de jurisdictie van de Hoge Krijgsraad en de garnizoenskrijgsraden. In oorlogstijd kende het leger een krijgsraad te velde. In vreedstijd zetelde die krijgsraad als Hoge Krijgsraad in Den Haag. Voorts waren er in vreedstijd garnizoenskrijgsraden. Van de uitspraken van de garnizoenskrijgsraden was hoger beroep op de Hoge Krijgsraad mogelijk. Die mogelijkheden waren beperkt nu aan de verdachte die bekend had niet het recht toekwam appel in te stellen. De positie van de Hoge Krijgsraad was afhankelijk van de macht van de stadhouders, die dit college zeer begunstigden. De Hoge Krijgsraad concurreerde met de Raad van State, formeel de hoogste militaire rechter. Als de macht van de stadhouders afnam of wegviel nam de Raad van State weer functies van de Hoge Krijgsraad over. In 1783 werd de Hoge Krijgsraad opgeheven. Dorreboom gaat voorts in op het recht van approbatie: diverse uitspraken van de militaire rechter moesten door een hoger gezag, de stadhouder of bij gebreke van dien een ander hoog college van staat, worden bekrachtigd. In 1703 verdween de approbatie tijdelijk, hetgeen de zelfstandigheid van de krijgsraden ten goede kwam. De auteur laat goed zien hoe wijzigingen in het staatskundige krachtenveld de militaire strafrechtspraak beïnvloedden. Ook de competentiegeschillen tussen de militaire en de burgerlijke rechter en tussen de verschillende militaire rechters onderling worden uitvoerig besproken. Bij de competentiekwestie tussen de burgerlijke en de militaire rechter ging het speciaal over de commune delicten (diefstal, mishandeling, enz.) door militairen gepleegd. Dorreboom schetst verder de positie van personen die bij de militaire strafrechtspraak betrokken waren, zoals de juridisch geschoolde auditor-militair en de provoost-geweldige.

Een apart hoofdstuk (p. 110-178) is gewijd aan het militaire strafprocesrecht. Dorreboom wijst op de invloed van de *Ordonnantie op den Stijl* van 9 juli 1570. Speciale aandacht geeft de schrijver aan het kwijtschelden, verminderen of anderszins veranderen van de straf door de autoriteit die het vonnis van de rechter moest bekrachtigen. Die eenheid van materieel en formeel recht, gekoppeld aan de eenvoudige structuur van de militaire rechtspraak leidden tot een zekere stabiliteit.

Schrijver gaat uitvoerig in op de verschillende straffen – van de doodstraf tot het lopen van spitsroe-

den – (p. 179-208) en op de door de krijgsraden opgelegde straffen bij verschillende uiteenlopende soorten misdrijven, zoals vermogensdelicten en desertie (p. 208-272). Hij baseert zich daarbij op de door hem bestudeerde uitspraken van de militaire rechter. Hij vergelijkt die met de strafbedreigingen in de bestaande regelgeving. Hij heeft bewust veelvuldig uit die rechterlijke uitspraken geciteerd om bij de lezer een grotere empathie te bereiken (p. 10). Daardoor ligt de nadruk wel erg op de casuïstiek, waardoor het moeilijk is de grote lijn (de beantwoording van de vragen) in het oog te houden. Maar als je door de casuïstiek heen kijkt komt die grote lijn er heel aardig uit. In zijn slotbeschouwing (p. 273-288) trekt Dorreboom zijn conclusies (p. 285-286).

Uit het onderzoek blijkt dat het materiële militaire strafrecht in de achttiende eeuw in hoofdzaak gebaseerd was op wetgeving. Het strafprocesrecht was veel minder goed geregeld. De militaire rechter hanteerde bij de straftoemeting de *Articulbrief* als richtlijn. Zo kon de rechter binnen de kaders van de wet en soms daarbuiten de straf aanpassen aan de ernst van het vergrijp. De stadhouder bevestigde in de regel het vonnis, zij het dat hij ten aanzien van de strafmaat nogal eens een uitzondering placht te maken, ten gunste van de veroordeelde. Merkwaardig is de gang van zaken bij desertie. Aanvankelijk stond daarop de doodstraf. In 1748 mitigeerden de Staten-Generaal die straf tot levenslange dwangarbeid. De militaire rechter legde die ook op, omdat de vrij recente wet dat gebod. Die straf werd kennelijk te zwaar geacht. Wij zien nu dat de stadhouder bij de approbatie van het vonnis stelselmatig de straf vermindert tot het lopen van spitsroeden.

Het informatieve en goed geschreven boek vormt de afsluiting van de universitaire geschiedenisstudie van Dorreboom, een studie die hij na zijn pensionering begon. Zijn dissertatie bestrijkt, zoals gezegd, een nieuw gebied. Voor de rechtshistorische onderzoeker bevat het boek een overzicht van de ontwikkeling van de militairrechtelijke organisatie en van de militaire rechtspraak in strafzaken en voorts een grote hoeveelheid interessante feiten en feitjes. Een opgave van geraadpleegde literatuur en bronnen, een lijst van opgenomen afbeeldingen, alsmede een plaatsnamen- en een personenregister besluiten het boek. Voor een ieder die onderzoek doet naar de militaire strafrechtspreek in de achttiende eeuw is het boek onmisbaar. De prijs kan voor aanschaf geen bezwaar zijn.

1 H.H.A. de Graaff, *De militair-rechterlijke organisatie en haar verband met de bevelsverhoudingen bij de landmacht 1795-1955*, diss. RUL (Den Haag 1957), p. 8-17.

2 Dorreboom gaat bewust summier in op de krijgsgerechten in Friesland en Groningen (p. 62-66). Het rijke archief van het Fries Nassaus Krijggerecht blijft buiten beschouwing. Legerkorpse met een eigen jurisdictie, zoals Zwitserse en Schotse regimenten, komen niet ter sprake. De schrijver gaat ook niet in op de militaire rechtspraak in civiele zaken.

3 De voornaamste bronnen op het gebied van de regelgeving: de *Articulbrief* van 1590, een herziene uitgave uit 1705 en het *Reglement op procedures der militairen in saecken van geringe importantie* zijn als bijlagen in het boek opgenomen.

A.G. Bosch, *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot 2000*. (Ars Aequi Cahiers Strafrecht, deel 11.) Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2000; 115 pp. ISBN 90-6916-323-3, f 21,95.

In deze publikatie is de geschiedenis van twee eeuwen strafrecht in Nederland beschreven. In de diverse hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op de maatschappelijke context, de rechterlijke organisatie, de verhouding tussen minister van justitie en rechter/openbaar ministerie, het wetboek van strafrecht, strafwetgeving in bijzondere wetten, het strafproces, strafrecht voor jeugdigen en de reclasering. De auteur heeft hierbij gekozen voor een 'klein handzaam boek'. Dit leidde, schrijft hij, tot enige zelfbeperking: de geschiedenis van politie en andere opsporingsdiensten komt niet ter sprake.

Het resultaat is een boekje met 104 bladzijden tekst, een prettig leesbaar overzicht van de geschiedenis van een aantal belangrijke aspecten van het strafrecht sinds 1795. Al lezende rees bij mij de vraag hoe het komt dat niet al eens eerder een boek met deze opzet over dit onderwerp is geschreven. Na het omslaan van de laatste bladzijde meende ik het antwoord te weten: dit onderwerp is zeer breed en gecompliceerd, de kans dat de auteur zich aan het gewicht ervan vertilt is levensgroot. Tot nu toe heeft niemand zo'n onderneming aangedurfd. Kennelijk heeft Bosch zich niet door huiver voor de omvang van zijn taak laten weerhouden en heeft hij onbevangen opgeschreven wat hem duidelijk was geworden over strafrechtsgeschiedenis na vele jaren studie en ervaring. Naar mijn mening verdient de auteur hiervoor wel enige waardering. Wat mij ook bevalt is dat hier een boek is geproduceerd dat niet lijdt aan specialisatie, en dat is welkom in een tijd waarin het ene lijvige werk over iets héél kleins na het andere verschijnt. Waardering dus voor de auteur, want niemand heeft

tot nu toe het gat in de geschiedschrijving van het strafrecht willen of kunnen opvullen.

Eerst zal ik melding maken van enkele verdienstelijke aspecten. Er wordt in het boek herhaaldelijk gewezen op enkele lange-termijntrends die pas zichtbaar worden als men met een decennia- of eeuwenomspannende blik de materie beziet. De centralisatie van de rechtspraak, heden ten dage in volle gang, is een proces dat al twee eeuwen bezig is. Een tweede tendens is van de afgelopen halve eeuw: de nationale rechtspleging komt steeds meer onder de invloed te staan van bovennationale wetgeving en rechtspraak. Een derde ontwikkeling waar Bosch het gehele boek door aandacht aan besteedt is de versterking van de positie van de rechter als beslechter van geschillen en als gezaghebbend oriëntatiepunt voor de wetgever. Ook interessant is dat hij laat zien dat ontwikkelingen van leerstellige aard zich nogal eens eerder voordoen in bijzondere wetgeving, zoals de Wet op de economische delicten, dan op het gebied dat wordt bestreken door het Wetboek van Strafrecht.

Wat ook valt te waarderen is de uitdrukkelijke aandacht die in het boek wordt gegeven aan de historische dimensie van wetgeving en rechtspraak inzake zedendelicten, abortus en euthanasie, het wegenverkeersstrafrecht en het economische strafrecht. Weliswaar zijn deze onderwerpen verre van uitputtend behandeld, maar dat is ook niet mogelijk in een boek met zo'n beperkte opzet. Toch zal bijvoorbeeld een student die een werkstuk over een van deze thema's wil schrijven met behulp hiervan snel op weg worden geholpen, al moet hij niet denken dat Bosch in zijn literatuuropgaven ook maar enigszins naar volledigheid heeft gestreefd.

Maar onvermijdelijk levert het schrijven van een dun boekje over een omvangrijk onderwerp een groot risico op. Niet vaak kreeg ik een boek onder ogen dat zo kwetsbaar is voor kritiek wegens hiaten. Het is weliswaar gemakkelijk, vaak te gemakkelijk, om als recensent een boek te bekritisieren vanwege hetgeen de auteur allemaal in zijn boek heeft verzwegen. Toch is deze inleiding in de geschiedenis van het strafrecht dermate eclectisch uitgevallen dat zij niet is te bespreken zonder de omissies te vermelden. Vermoedelijk zal elke ingewijde zonder veel moeite zijn eigen rijtje overgeslagen punten kunnen opstellen. Hier volgt het mijne.

Wat node wordt gemist is behandeling van de herkomst van het legaliteits-, het publiciteits- en het

proportionaliteitsbeginsel en al die andere principes die aan een rechtsstatelijke strafrechtspleging ten grondslag liggen. Die zijn het resultaat van strijd tegen despotisme en willekeur in andere landen, in het bijzonder het achttiende-eeuwse Frankrijk. Het lijkt mij van belang dat gebruikers van dit studieboek, beginnende rechtenstudenten, hier iets van weten omdat zij later dagelijks met deze beginselen te maken krijgen. Bovendien worden wij heden steeds meer geconfronteerd met strafrechtssystemen die de invloed van niet-westerse culturen (Islamitisch, Oost-Aziatisch) hebben ondergaan en daardoor berusten op andere vanzelfsprekendheden. Dan is historisch besef bij juristen van de herkomst van het eigen systeem broodnodig. Een apart inleidend hoofdstuk over dit onderwerp, met een enigszins grondige uiteenzetting van de Verlichting en de geboorte van een nieuw strafrecht tijdens de Franse Revolutie (en de export daarvan naar Nederland) lijkt mij in een boek als dit zeer voor de hand liggend. In plaats daarvan vinden we in het eerste hoofdstuk van Bosch dermate basale informatie over Nederlandse geschiedenis van de negentiende en twintigste eeuw dat de gedachte opkomt: je mag toch verwachten dat de gebruiker van het boek dit al wist. De Verlichting in verband met het strafrecht wordt door Bosch daarentegen in enkele regels afgehandeld.

Een tweede punt dat naar mijn mening speciale aandacht had verdiend is het volgende: de afgelopen decennia is er in de westerse wereld een sociale geschiedenis van strafrechtspleging tot bloei gekomen waardoor het mogelijk is geworden meer inzicht te krijgen in allerlei samenhangen. In Nederland is vijftientwintig jaar lang een interdisciplinaire werkgroep dienaangaande werkzaam geweest. Enkele bekende namen uit deze wetenschappelijke traditie zijn: Foucault, Garland, Gatrell, Rothman en in Nederland Pieter Spierenburg en Herman Franke. Alleen laatstgenoemde wordt heel terloops in het boekje van Bosch aangestipt, zonder vermelding van hetgeen Frankes boek van grote betekenis doet zijn: het is een (voor Nederland) zeldzaam voorbeeld van theorie-geleide geschiedschrijving. Franke doet immers een poging de geschiedenis van het Nederlandse gevangeniswezen te duiden aan de hand van de civilisatietheorie van Elias. Als Bosch in zijn voorwoord stelt dat de geschiedenis van het strafrecht moet worden opgevat als 'ingebed in onze maatschappij' zou toch iets van de zojuist genoemde wetenschappelijke ontwikkeling in zijn boek moe-



ten zijn terug te vinden, maar dit is niet het geval.

Er zijn vele andere punten te noemen waaraan in dit boek nauwelijks of geen aandacht is besteed. Bijvoorbeeld mijn eigen stokpaardje: het naar mijn mening belangrijkste artikel van het 'Gesel- en Worgbesluit' van 11 december 1813, Stb. 10, artikel 12 (Bosch noemt het slechts terloops in een voetnoot). Dit artikel maakte toen meteen al verregaande individualisering in straftoemeting mogelijk en bewerkstelligde mildere strafoplegging bij misdaden dan de Code pénal bedoelde. Een groter gemis is het ontbreken van een behandeling van interessante ideologische ontwikkelingen die de loop van het strafrecht mede sterk hebben beïnvloed, zoals – wat ik reeds noemde – de Verlichting, maar ook de strijd tussen de klassieke en de nieuwe richting rond 1900, de autoritaire periode in de opvattingen over het strafrecht na 1933, de Utrechtse School van de jaren vijftig. Ook mis ik een verwijzing naar de invloed en de rol van recente emancipatiebewegingen, zoals het feminisme, bij de terugkeer van het slachtoffer op het strafrechtelijke toneel.

Soms had ik graag wat meer toelichting bij stellige uitspraken willen hebben. Een voorbeeld. De auteur stelt twee grondhoudingen tegenover elkaar van waaruit de wetgever in de loop der eeuwen onzedelijke handelingen strafbaar heeft gesteld: a. een liberale, waarbij de ratio van strafbaarheid heeft gelegen in schending van het belang van de ander en b. een moralistische waarbij de reden tot strafbaarstelling lag in de kwetsing van een abstract publiek goed, dus moraal of zedelijkheid, vaak gerechtvaardigd aan de hand van religieuze overwegingen. Bosch gaat er vanuit dat de geschiedenis van deze grondhoudingen in de beschouwde periode een slingerbeweging heeft laten zien: moralistisch voor 1795, liberaal nadien, en vervolgens van weer moralistisch tijdens de eerste helft van de twintigste eeuw en liberaal in de huidige tijd. Dit is een interessante observatie, maar in deze voorstelling wordt voorbijgegaan aan een unieke ontwikkeling op dit punt gedurende de afgelopen decennia. Inderdaad staat de hedendaagse beoordeling van zedendelicten veel minder dan een halve eeuw geleden onder invloed van religieus/moralistische principes. Weinig horen we nog over de noodzaak de zuiverheid of de heiligheid van het huwelijk te beschermen, of de eerbaarheid van meisjes. Een zedendelict wordt niet meer in de eerste plaats ervaren als aanranding van een abstracte, boven de samenleving hangende entiteit. Maar of we nu weer terug zijn bij

de liberalistische, minimalistische uitgangspunten van de codificaties van omstreeks 1800 vraag ik mij af. De eerste en ogenschijnlijk nog enige maatstaf is nu: de mate waarin de dader van een zedendelict inbreuk heeft gepleegd op de autonomie van het slachtoffer. Hoe groter de inbreuk, maar ook: hoe groter het subjectieve lijden van het slachtoffer, hoe zwaarder het delict de dader wordt aangerekend. Slachtofferschap is de maat voor alle dingen geworden. Op seksueel gebied is vrijwel alles toegestaan, inclusief hetgeen voorheen strafbaar was, mits de vrije wil van de betrokkenen is gerespecteerd. Die enorme uitvergroting van het slachtofferschap was in de liberale fase na 1795 onbekend. In Frankrijk werd in die tijd bijvoorbeeld een verkrachting van een vrouw in de eerste plaats opgevat als een delict dat de echtgenoot of de vader van het slachtoffer trof. De gevoelens van de verkrachte persoon waren irrelevant. Ik vermoed dat men dit soort gebeurtenissen toen in Nederland ook zo onderging.

Te waarderen is dat de auteur zich niet beperkt tot beschouwingen over het verre verleden. Hij probeert het heden te becommentariëren vanuit een historisch perspectief. Maar enkele opvallende recente ontwikkelingen blijven daarbij onopgemerkt. Ik noem een paar voorbeelden: de trend om jeugdigen minder dan voorheen te excuseren vanwege hun leeftijd; het als 'bedrijf' opvatten van rechtspraak, gevangnissen, reclassering en dergelijke instituten, met de consequenties van dien; de empirische revolutie sinds 1980: voor het eerst weet men – door uitgebreid onderzoek – vrij nauwkeurig wat de gevolgen van het strafrechtelijk optreden zijn en kan men inschatten wat de consequenties zouden kunnen zijn van allerlei organisatorische ingrepen. Men denke aan het werk van het WODC en de onoverzienbare hoeveelheid andere onderzoeksinstellingen in de justitiesector die de laatste twintig jaar uit de grond zijn geschoten. Ik wil niet zeggen dat men sindsdien de wijsheid in pacht heeft gekregen, maar ik verwacht dat historici in de toekomst het belang van deze kennisrevolutie hoog zullen aanslaan. Voordien ging men alleen af op traditie, intuïtie en levenservaring van oudere wijze mannen.

Verder is in het besproken boek de geschiedenis van de doodstraf 'zelden opgelegd', aldus de auteur (p. 48), erg lacuneus behandeld. In de negentiende eeuw werd deze straf naar schatting 600 maal opgelegd en meer dan 100 maal voltrokken. Ook in het militaire strafrecht werd zij vele honderden malen

opgelegd, maar inderdaad zelden voltrokken. Het aantal gevallen waarin de doodstraf werd geëist, doch niet opgelegd, is nog groter geweest. Ook is het jammer dat Bosch geen bron vermeldt bij zijn opgave van het aantal uitgevoerde doodvonnissen na 1945 op grond van het Besluit buitengewoon strafrecht van 22 december 1943. Volgens Bosch waren het er 23 (p. 48). Volgens A.D. Belinfante echter waren het er 40. Hij spreekt in zijn boek *'In plaats van bijltjesdag. De geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de tweede wereldoorlog'* (Assen 1978) op p. 573 over 152 doodvonnissen, waarvan er 101 niet zijn uitgevoerd wegens gratie en 10 niet wegens oplegging bij verstek en één niet wegens voortijdig overlijden van de veroordeelde. Over sommige details moet men niet vallen, maar hier ligt het anders.

Wat niet gebruikelijk is in historische leerboeken is dat de auteur af en toe uit zijn rol als geschiedschrijver valt en eigen opinies over actuele zaken ventileert (op p. 47, 71, 74, 91 en 104). Ik til hier niet zwaar aan, het heeft wel zo zijn charmes, maar ik weet niet of de gebruikers van het boek altijd in staat zullen zijn feiten en waardeoordelen van de auteur uit elkaar te houden.

Mijn eindoordeel over het boek is: aardig dat er nu een boek is dat probeert een enigszins integraal overzicht te geven van de strafrechtsgeschiedenis van de afgelopen twee eeuwen. Maar de ruimte die is opengebleven voor een boek over hetzelfde onderwerp, maar met meer pretenties op het punt van volledigheid, multidisciplinaire aanpak en theoretische analyse is nog aanzienlijk.

Amsterdam

Sibo van Ruller

Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999; 440 pp. ISBN 90 5356 361 x, ingenaaid f 85,-; ISBN 90 5356 362 8, gebonden f 125,-.

De geschiedenis van het strafrecht in de twintigste eeuw is bewogen. Buruma heeft die bewogen verandering willen neerleggen in een boek. Na een strafrechtelijke ideeëngeschiedenis van de twintigste eeuw, van zijn hand, volgen publicaties van één en twintig juristen die de ontwikkeling van het strafrecht gestalte hebben gegeven. Het boek begint iets voor de eeuwwisseling bij de invoering van het Wet-

boek van Strafrecht in 1886. De eerste gepubliceerde tekst gaat over de Internationale Vereniging voor Strafrecht in 1888 opgericht.

Om het huidige strafrecht en de strafrechtstoepassing op hun waarde te kunnen schatten is het goed kennis te nemen van de voorgeschiedenis daarvan. De meningen van beoefenaars van het strafrecht uit de afgelopen eeuw geven van die ontwikkeling een goede indruk.

Buruma begint zijn boek met een schets van die ontwikkeling in zijn inleiding *Een strafrechtelijke ideeëngeschiedenis van de 20ste eeuw*.<sup>1</sup> Hij schetst de ontwikkeling van het strafrecht aan de hand van die van de maatschappij en verdeelt de door hem behandelde eeuw in vier tijdvakken: een ethische periode (1886-1926), een autoritaire (1926-1950), de periode van het maatschappelijk herstel (1950-1970) en de periode van de individuele rechten (1970-heden). Aan het begin en het eind van iedere periode staat een belangrijke strafrechtelijke mijlpaal. Voor de eerste periode zijn dat de invoering van het Wetboek van Strafrecht en die van het Wetboek van Strafvordering. Daarna gaat hij in op de ontwikkeling van de in een aantal kernthema's aan de orde gestelde onderwerpen. Daarbij betreft hij de door hem in het boek opgenomen schrijvers. Zo plaatst hij de in het boek opgenomen auteurs in hun rechtshistorisch kader.

Die bewogen ontwikkeling van het strafrecht begint met de neergang van de Klassieke School. De Klassieke School die de norm, neergelegd in de wet, als enig criterium hanteerde voor het beoordelen van de daad, verloor tegen het eind van de negentiende eeuw terrein. Een nieuwe 'moderne' richting kwam op die de dader van het strafbare feit centraal stelde en het zwaartepunt legde bij het samengaan van de juridische met andere takken van wetenschap als antropologie en sociologie.<sup>2</sup> Deze internationale beweging had verstrekkende gevolgen. Zij werd gevolgd door andere richtingen, waarin steeds de dader centraal staat. In Nederland zijn veel van deze nieuwe denkbeelden terug te vinden in bij voorbeeld de zgn. Utrechtse school: een team van wetenschappers van diverse pluimage rond de hoogleraar in het strafrecht W.P.J. Pompe. Dat wil niet zeggen dat daarmee een eindpunt is bereikt. Het doel van de straf en de tenuitvoerlegging daarvan blijven onderwerp van eindeloze discussie. Buruma geeft in zijn inleiding een goed overzicht van de verschillende denkrichtingen en hun ontwikkeling.

Al voor en tijdens, maar vooral na de Tweede We-

reldoorlog rijpt het inzicht dat het strafrecht dienstbaar moet zijn aan de door de overheid gewenste maatschappelijke ordening. De opkomst van het economische en later het milieustrafrecht getuigen hiervan. De laatste jaren ontwikkelt zich de tendens om het bestuurlijke orderingsrecht weer uit de sfeer van het strafrecht te halen.

Ging het Wetboek van Strafrecht nog uit van de natuurlijke persoon als fysieke dader, in het economisch strafrecht werd de kring ruimer gestrokken. Daar werden het functioneel daderschap geïntroduceerd en de strafbaarstelling van de rechtspersoon. In het commune strafrecht werd dat later overgenomen. Daardoor en door veranderde opvattingen over de zin van de vrijheidsstraf kwam de nadruk steeds meer te liggen op de vermogenssanctie. Die bredere aanpak ging gepaard met een actieve hantering van het opportuniteitsbeginsel door het Openbaar Ministerie. Vervolging is in dat beleid één van de middelen om het kwaad te keren. Daardoor kunnen ook de schaarse beschikbare middelen beter worden ingezet.

De positie van de verdachte verbeterde sterk in de twintigste eeuw. Het nieuwe in 1926 ingevoerde Wetboek van Strafvordering brengt een, weliswaar gematigd, accusatoir stelsel, een hele verbetering bij het schriftelijke en geheime voorbereidend onderzoek onder het oude wetboek van 1838. In het begin van de jaren zeventig begint een nieuwe fase, waarin steeds sterker de nadruk wordt gelegd op de individuele rechten van de verdachte. Een in kracht toenemende tendens die krachtig ondersteund wordt door het Europese hof voor de rechten van de mens in Straatsburg. Terecht noemt Buruma zijn laatste periode, die van de individuele rechten.

De ontwikkeling van het illegaal gebruik van en handel in drugs leidt in de jaren zeventig tot een ongekende hausse in zware georganiseerde criminaliteit en een steeds sterkere strafrechtelijke bestrijding van dat fenomeen. Dan blijkt dat het voorbereidend onderzoek en met name het opsporingsonderzoek zo gebrekkig in de wet te zijn geregeld dat de rechter steeds meer geroepen wordt zijn oordeel over de gehanteerde opsporingsmethoden te geven. Het te royale gebruik van ingrijpende opsporingsmiddelen in het kader van het vooronderzoek leidt tenslotte tot een parlementaire enquête en ingrijpende wetswijzigingen. Dat onderdeel had ik, juist als afsluiting van de eeuw, meer aandacht willen geven.

Naarmate het geloof in de absoluteheid van het wetsartikel en de daarin neergelegde norm taande, is de rechter in de loop van deze eeuw steeds meer voor

het voetlicht gekomen. Zijn werkterrein is binnen de kaders van de wetgeving en soms, zoals bij euthanasie, daar buiten steeds omvangrijker geworden. Daarmee groeide zijn invloed. Het boeiende krachtenveld in de verhouding tussen wet en rechter komt bij verschillende schrijvers uitgebreid ter sprake.

Opvallend is de wijziging van de invloeden uit het buitenland op de Nederlandse wetgeving en wetenschapsbeoefening. De overheersende Franse invloed was in de loop van de negentiende eeuw geleidelijk minder geworden. Die positie werd overgenomen door Duitsland hetgeen blijkt uit het Wetboek van Strafrecht dat in 1886 was ingevoerd. In het begin van de eeuw is er enige invloed van het Engelse strafprocesrecht op het Nederlandse. Het Wetboek van Strafvordering draagt daarvan nog de sporen.<sup>3</sup> Die Duitse invloed duurt tot de Tweede Wereldoorlog. Hoe groot die kon zijn leert ons de in het boek opgenomen oratie van B.M. Taverne. Na de oorlog is het met het Duitse leergezag geheel afgelopen. Engelsen en vooral Amerikanen geven nu de toon aan. Wij komen die in verschillende van de gepubliceerde stukken tegen. Steeds groter wordt de macht van het Europese Hof voor de rechten van de mens in Straatsburg. Niet duidelijk wordt of Nederlandse strafrechtsgeleerden enige invloed in het buitenland hebben gehad.

Buruma vraagt in zijn boek aandacht voor de fundamentele gedachten die aan ons juridisch erfgoed zijn te ontleen. Hij heeft een selectie van teksten van klassieke auteurs bijeengebracht. Zo'n bloemlezing is altijd een persoonlijke keuze en wordt mede bepaald door de gewenste omvang daarvan. Zelf had ik de negentiende eeuw, als aanloop tot de ontwikkelingen in de twintigste eeuw, wat meer nadruk willen geven. Bijvoorbeeld door het opnemen van de rede van de minister van justitie Modderman over de doodstraf.<sup>4</sup> De door Buruma gemaakte keuze is verantwoord en geeft van de ontwikkelingen van het strafrecht in de twintigste eeuw een goed beeld.

Buruma verdeelt, zoals gezegd, zijn teksten over vijf thema's: de geschiedenis, waarom straffen wij, wat is een strafbaar feit, wat beoogt het strafproces en wat verwachten wij van juristen?

In het hoofdstuk over de geschiedenis van het strafrecht vinden wij teksten van G.A. van Hamel, de grote voorvechter van de moderne richting,<sup>5</sup> W.H. Nagel, die de gevangenisstraf plaatst in het kader van steeds veranderende opvattingen over straftoemeting,<sup>6</sup> en een uitstekend overzicht van recentere ontwikkelingen van J. R Emmelink.<sup>7</sup> Clara Meijer-Wich-

mann,<sup>8</sup> L. Polak,<sup>9</sup> J.M. van Bemmelen,<sup>10</sup> J. ter Heide<sup>11</sup> en W.H.A. Jonkers<sup>12</sup> schrijven over de zin van de straf. M.S. Pols,<sup>13</sup> M.P. Vrij,<sup>14</sup> B.V.A.R. Röling,<sup>15</sup> Th.W. van Veen<sup>16</sup> en L.H.C. Hulsman<sup>17</sup> geven hun mening over het strafbare feit. Het doel van het strafproces wordt besproken door I.P. Hooykaas,<sup>18</sup> W.P.J. Pompe,<sup>19</sup> A.A.G. Peters<sup>20</sup> en A.J. Melai.<sup>21</sup> Tenslotte geeft D. Simons<sup>22</sup> zijn oordeel over de verdediging in strafzaken, B.M. Taverne<sup>23</sup> over de taak van de strafrechter, A.C. 't Hart<sup>24</sup> over de positie van het Openbaar Ministerie, terwijl Ch.J. Enschedé<sup>25</sup> de verhouding tussen wet en rechtspraak toetst.

Buruma presenteert in zijn teksten de avant-garde van de strafrechtshervormers. Dat zal een ander beeld geven dan de meer behoudende strafrechtpraktijk. Het maakt het lezen wel boeiender. De lezer heeft uitzicht op het 'poenaal panorama'<sup>26</sup> dat iedere schrijver wil laten zien. Veel gedachten die ook nu nog de discussie bepalen kom je tegen in een wat andere verpakking.

De teksten worden voorafgegaan door summere levensberichten van de auteurs. Verwijzing naar bronnen die uitgebreide informatie geven is wenselijk. Een andere wens van mij is om in een volgende druk de gepubliceerde teksten beter in hun tijd te plaatsen. Zo is het pleidooi van D. Simons voor het accusatoir strafproces alleen te begrijpen als de lezer weet dat Simons zijn pijlen richt op het Wetboek van Strafvordering van 1838. In dat wetboek was het gehele voorbereidend onderzoek schriftelijk en geheim.

Het boek is bij uitstek geschikt voor de strafrechtjurist met belangstelling voor de 'roots' van zijn vak. De opzet van het boek is ook erg geschikt voor een werkgroep van studenten in het strafrecht om nog eens na te denken over de basis van hun vakgebied. Daarbij is de belangwekkende inleiding om te lezen en de rest van het boek om in te lezen – zo nu en dan een artikel –, daarbij overdenkend hoe het allemaal zo gegroeid is.

Leeuwarden

A.G. Bosch

1 p. 9-46.

2 M.S. Groenhuijsen, D. van der Landen (red), *De Moderne Richting in het strafrecht. Theorie, praktijk, latere ontwikkelingen en actuele betekenis* (Arnhem 1990).

3 Bij voorbeeld het instituut van de politierechter en de rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde.

4 H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, deel I (Haarlem 1881), p. 166-175.

5 'De Internationale Vereeniging voor Strafrecht', in: Tijd-

schrift voor Strafrecht 3 (1889), p. 263-278 en 583-584 (aankoniging van de oprichting van die vereniging).

6 *Het Strafrecht en de Onmens*, een in 1977 uitgewerkte versie van zijn inaugurele rede Leiden uit 1956 ('s-Gravenhage 1956).

7 'Actuele stromingen in het Nederlands strafrecht', in: V.H. Davelaar-van Tongeren, N. Keijzer en U. van de Pol (red.), *Strafrecht in Perspectief* (Arnhem 1980), p. 31-64 (een rede voor de Koninklijke Academie van Wetenschappen uit 1979).

8 'Oprichtingsmanifest van het 'Comité van actie tegen de bestaande opvattingen omtrent misdaad en straf' (C.M.S.)', in: *Bevrijding. Opstellen van Clara Meijer-Wichmann* (Arnhem 1924).

9 'Over straf en opvoeding', in: Leo Polak, *Verspreide geschriften*, deel II (Amsterdam 1947), p. 141-149 (het artikel zelf is uit 1926).

10 'Auschwitz en de Doodstraf', in: *Nederlandsch Juristenblad* 21 (1946), p. 177-189.

11 'Dejuridisering en dehumanisering', in zijn dissertatie *Vrijheid. Over de zin van de straf* (Den Haag 1965), p. 117-151.

12 'De strafrechtelijke straf: inhoud, grondslag, doeleinden', in: Jonkers, *Het penitentiair recht* (losbladig), hoofdstuk III.

13 'Het begrip van strafbare handeling. Bijdrage tot de leer van opzet en schuld', in: *Tijdschrift voor Strafrecht* 3 (1889), p. 93-125.

14 *Ter Effening. Het subsociale als het derde element van het delict* (Groningen 1947) (afscheidsrede Groningen).

15 'De strafbaarheid van de rechtspersoon. Algemene inleiding over het veranderende strafrecht', in: *Tijdschrift voor Strafrecht* 66 (1957), p. 1-30.

16 'Ontbreken van materiële wederrechtelijkheid: de rechter aan zijn grens', in: *RM Themis* (1971), p. 3-7.

17 *Handhaving van recht* (Deventer 1965) (inaugurele rede Rotterdam).

18 'De toekomst van het strafrecht', in: *Tijdschrift voor Strafrecht* 46 (1936), p. 405-416.

19 'De Mens in het strafrecht', in: *RM Themis* (1957), p. 88-109.

20 *Het rechtskarakter van het strafrecht* (Deventer 1972) (inaugurele rede Utrecht).

21 'De verlokking van de modellen', in: Melai, *Wetboek van Strafvordering* (losbladig), Inleiding, 2.1-2.8.

22 *De Verdediging in het Strafproces* (Haarlem 1897) (inaugurele rede Utrecht).

23 *De taak van den strafrechter* (Zwolle 1918) (inaugurele rede Amsterdam).

24 *Om het O.M. Een verkenning van enkele aspecten van taak en funktioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland* (Zwolle 1976) (inaugurele rede Tilburg).

25 'Wetten en rechtens', in: *Non sine causa. Opstellen aangeboden aan prof. mr. G.J. Scholten* (Zwolle 1979), p. 49-69.

26 De uitdrukking is ontleend aan de gelijknamige titel van de studiepocket strafrecht van W.C. van Binsbergen (Zwolle 1986).

Tom Phijffer, *Het gelijk van Multatuli. Het handelen van Eduard Douwes Dekker in rechtshistorisch perspectief*. Amsterdam: uitgeverij Bas Lubberhuizen, 2000; 143 pp. + ill., ISBN 90-76314-42X, f 29,90.

#### Phijffers stelling

*Het gelijk van Multatuli* gaat over de handelwijze van Eduard Douwes Dekker in de zaak-Lebak uit 1856. Het boek bestaat uit een inleiding, zeven hoofdstukken en een slotpleidooi. In de inleiding schetst Phijffer, advocaat te Amsterdam, de discussies over de zaak-Lebak tussen Multatulianen als Du Perron en anti-Multatulianen als Saks en Nieuwenhuys. Volgens Phijffer heeft Du Perron met publicaties uit 1937 en 1940 Dekkers gelijk in de zaak-Lebak bewezen, en het beeld ontkracht dat Saks in 1937 heeft gegeven van Douwes Dekker als een mislukt ambtenaar. Toch is dit beeld niet verdwenen. Nieuwenhuys heeft vanaf 1959 Douwes Dekker meermalen omschreven als een slecht functionerend en mislukt ambtenaar.

Phijffer kiest de zijde van Du Perron. Wel mist hij bij Du Perron, net als bij Saks en Nieuwenhuys, een rechtshistorische benadering. Phijffer wil aan dit gemis tegemoet komen. Zijn rechtshistorische benadering brengt hem aan het eind van zijn boek tot de stelling dat de bestuursambtenaar Douwes Dekker niet alleen door zijn geweten en door de haast die hij had, maar ook door zijn ambtseed en door allerlei regelgeving voor Nederlands-Indië gedwongen was te handelen zoals hij heeft gehandeld in de zaak-Lebak.

#### De feiten

Om tot zijn stelling te komen, beschrijft Phijffer in hoofdstuk I, en verspreid door de rest van het boek, de feiten van de zaak-Lebak. Douwes Dekker wordt op 4 januari 1856 benoemd tot assistent-resident van Lebak in de residentie Bantam (West-Java). Hij aanvaardt zijn ambt te Lebak op 22 januari 1856. Uit archiefonderzoek te Lebak maakt Douwes Dekker op dat de inheemse hoofden aldaar, waaronder de regent van Lebak, Raden Adipati Karta Nata Negara, zich verrijken ten koste van de plaatselijke bevolking, onder meer door teveel te eisen aan herendiensten, de onbetaalde arbeid die de mannelijke inlandse bevolking ten behoeve van het gouvernement moest verrichten. Ook komen streekbewoners bij hem klagen. Op 23 februari 1856 laat de regent van Tjandjor, de neef van de regent van Lebak, officieel weten dat hij een bezoek zal brengen aan Lebak. Hij zal rond 28 februari zijn opwachting komen maken.

In een officiële missive aan zijn directe meerdere,

resident Brest van Kempen, klaagt Douwes Dekker op 24 februari 1856 de regent van Lebak aan wegens misbruik van gezag en knevelarij, afpersing. Hij stelt voor een officieel onderzoek te starten en de regent van Lebak te gelasten de afdeling te verlaten zodat deze geen invloed kan uitoefenen op getuigenissen. Bewijzen voor de aanklacht geeft Douwes Dekker niet. Daarop bezoekt Brest van Kempen op 26 februari Douwes Dekker en de regent van Lebak. Hij besluit Dekkers voorstellen niet over te nemen. Op 29 februari leggen Douwes Dekker en Brest van Kempen hun conflict voor aan gouverneur-generaal Duymaer van Twist, de hoogste gezagdrager in Nederlands-Indië. Brest van Kempen schrijft onder meer dat hij van Douwes Dekker volle opening van zaken wenst.

Het conflict leidt ertoe dat Douwes Dekker op 29 maart 1856 het besluit ontvangt van zijn overplaatting naar een ander district, en een kabinetsmissive ontvangt met een berisping voor zijn optreden te Lebak. Hij vraagt eervol ontslag, dat hem op 4 april 1856 wordt verleend. Na het ontslag stelt Brest van Kempen op last van het gouvernement alsnog een onderzoek in. Daaruit blijkt dat er inderdaad sprake is geweest van misbruik van gezag en knevelarij. De regent van Lebak wordt op ernstige wijze het ongeoorloofde van zijn handelingen voorgehouden, met aanmaning om zich in het vervolg daarvan te onthouden. In een besluit van gouverneur-generaal Pahud, de opvolger van Duymaer van Twist, van 11 december 1856 staat dan ook dat Dekkers aanklacht in beginsel juist is. De conclusies van het onderzoek en de maatregelen tegen de regent worden openbaar gemaakt in het koloniaal verslag over 1856, dat de minister van koloniën in januari 1859 aan het parlement aanbiedt.

#### Phijffers betoog

Na de weergave van de feiten onderzoekt Phijffer in de hoofdstukken II tot en met VII de vraag naar Dekkers gelijk. In het slotpleidooi ontvouwt Phijffer zijn stelling.

De hoofdstukken II, III, VI en VII gaan over de staatsrechtelijke en politieke achtergrond van de zaak-Lebak. Aan de orde komt dat er rond 1800 in Nederland een koloniaal rechtsbewustzijn ontstaat dat wordt gekenmerkt door een streven naar het beschermen van de inheemse bevolking. Dit rechtsbewustzijn is uitgewerkt in twee artikelen van het Regeeringsreglement van 1854, de belangrijkste wet voor Nederlands-Indië, en in verordeningen voor Nederlandse bestuursambtenaren. Deze regelgeving en de

ambtseed volgens welke residenten en assistent-residenten alles moeten doen wat een goed en getrouw (assistent-)resident behoort te doen en daarvan om lief noch leed af te wijken maken de bescherming van de bevolking tot een verplichting voor hen. Elke beschuldiging van misbruik van gezag moet serieus onderzocht worden. In de praktijk zijn de bepalingen over bescherming van de inheemse bevolking overigens niet altijd met de vereiste klem gehandhaafd.

Ook komen aan de orde de vanaf ongeveer 1850 in de Staten-Generaal gevoerde discussies over het cultuurstelsel en over de inhoud van het door de wetgevende macht (Koning en Staten-Generaal) vastgestelde Regeringsreglement van 1854. In deze discussies speelt de gedachte dat de inheemse bevolking beschermd moet worden een grote rol. Phijffer meent dat Douwes Dekker, die in december 1852 vanuit Nederlands-Indië met verlof in Nederland was teruggekeerd en in mei 1855 weer naar Nederlands-Indië vertrekt, door deze discussies is beïnvloed, al kan hij er geen bewijzen voor leveren.

De hoofdstukken IV en V gaan in op enkele aspecten van de zaak-Lebak. In deze hoofdstukken stelt Phijffer onder meer dat Dekkers aanklacht niet, zoals velen menen, gericht was tegen de dagelijkse praktijken van de regent van Lebak, maar tegen de buitensporige eisen die de regent van Lebak stelde aan de inheemse bevolking vanwege het bezoek van de regent van Tjandjor. Tegen deze eisen bestonden duidelijke rechtsregels, en als Douwes Dekker geen actie ondernam, zou hij volgens Phijffer van ambtsverzuim beschuldigd kunnen worden.

Voor de behandeling van Phijffers slotpleidooi moet worden teruggekomen op hoofdstuk II, dat ook gaat over Dekkers bewijsprobleem. Douwes Dekker diende zijn aanklacht snel na zijn aantreden als assistent-resident in, en gaf geen bewijzen voor zijn beschuldigingen. Ook in gesprekken met resident Brest van Kempen heeft hij geen bewijzen gegeven. Volgens Phijffer komt dit door de haast die Douwes Dekker had: de regent van Tjandjor was in aantocht, en zijn komst was de reden voor Dekkers aanklacht. Door die haast was het bewijs dat Douwes Dekker nodig had, waarschijnlijk nog niet voorhanden toen hij zijn aanklacht indiende.

Phijffer erkent dat Douwes Dekker hierom bekritiseerd kan worden. Hij had de resultaten van zijn onderzoek aan Brest van Kempen moeten mededelen, en het moet het gouvernement tegen de borst hebben gestuit dat Douwes Dekker een voorstel tot verwijde-

ring van de regent heeft gedaan maar de gronden niet noemde waarop de beschuldiging berustte. Toch stelt hij in zijn slotpleidooi dat de opvatting dat Douwes Dekker anders en minder gesloten had kunnen handelen hem niet bevredigt. Die opvatting miskent dat Douwes Dekker door de eerder genoemde regelgeving, door zijn ambtseed, door de discussies in de Staten-Generaal in de jaren 1850 over de bescherming van de inheemse bevolking en door zijn haast in redelijkheid meende niet anders te kunnen handelen dan hij heeft gehandeld.

#### *Een rechtshistorische kwestie*

Alvorens over te gaan tot een bespreking van Phijffers stelling, moet op een rechtshistorische kwestie worden gewezen. Phijffer besteedt in zijn boek veel aandacht aan rechtsgeschiedenis. Meestal is op zijn behandeling daarvan niet veel af te dingen. Hij lijkt op p. 80 en 81 van zijn boek de plank echter enigszins mis te slaan bij zijn weergave van de betekenis van de Grondwet van 1848 voor Nederlands-Indië.

Zo stelt hij dat in de Grondwet van 1848 de Staten-Generaal alleen invloed krijgen op de vaststelling van het beleid der regering in de koloniën. In de artikelen 59 en 60 van de Grondwet van 1848 is echter bepaald dat niet alleen *de reglementen* op het beleid van de regering in de koloniën, maar ook het muntstelsel en de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen door de wetgevende macht (Koning en Staten-Generaal) worden vastgesteld. Daarnaast kan elk onderwerp de koloniën betreffende door de wetgevende macht worden geregeld, zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.

Verder stelt hij dat de Koning, en hij lijkt hier wel degelijk Willem II (en later Willem III) in eigen persoon te bedoelen, opperbestuurder over de koloniën blijft en dus toch autocraat. Het is een miskening van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid die in 1848 ook voor de minister van koloniën is ingevoerd. Op basis van die miskening stelt Phijffer dat de Koning de gouverneur-generaal op eigen initiatief en gezag benoemt en ontslaat en dat de Staten-Generaal daar geen enkele invloed op uitoefenen. Toen echter in 1866 minister van koloniën Mijer tot gouverneur-generaal was benoemd zonder dat de Staten-Generaal daarin gekend waren, is uit het daarop volgende conflict tussen de regering en de Tweede Kamer gebleken dat alle publieke daden van de Koning, ook de benoeming van een gouverneur-generaal, vallen onder de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

*Bespreking van Phijffers stelling*

Hieronder zullen twee onderdelen van Phijffers stelling worden besproken. In de eerste plaats Phijffers opvatting dat Dekkers aanklacht niet gericht was tegen de dagelijkse praktijken van de regent van Lebak, maar tegen de buitensporige belasting van de inheemse bevolking vanwege het bezoek van de regent van Tjandjor. In de tweede plaats Phijffers opvatting dat Douwes Dekker gelijk had toen hij zijn aanklacht indiende zonder bewijzen.

Wat betreft het eerste onderdeel: volgens Phijffer zelf gaat zijn opvatting over Dekkers aanklacht in tegen datgene wat velen menen. Daarom lijkt een goede bewijsvoering inzake deze opvatting op zijn plaats. Op die bewijsvoering valt echter wel iets af te dingen. Phijffer wijst erop dat er twee soorten herendiensten waren, gewone en buitengewone. De buitensporige eisen aan de inheemse bevolking vanwege het bezoek van de regent van Tjandjor vielen onder de buitengewone herendiensten. Deze constatering is volgens Phijffer al een revelatie op zich. En daarna poneert hij zijn opvatting over Dekkers aanklacht (p. 54). Vervolgens besteedt hij enkele pagina's aan de maatregelen die gouverneur-generaal Duymaer van Twist heeft genomen tegen buitensporige belasting van de inheemse bevolking bij hoog bezoek. Ten slotte stelt hij een reeks vragen om aannemelijk te maken dat het Duymaer van Twists goede voorbeeld in deze was dat Douwes Dekker volgde. Een reeks vragen lijkt geen afdoende bewijsvoering.

Een minder sterke bewijsvoering komt vaker voor in Phijffers boek. Een ander voorbeeld ervan staat op p. 75-77. Op 10 april 1856 beveelt Duymaer van Twist de residenten op Java de herendiensten nader te regelen. Nu is het zo dat Douwes Dekker zijn beschuldiging op 24 februari 1856 heeft ingediend, dat hij op 29 maart 1856 om ontslag verzoekt en dat dit verzoek op 4 april 1856 is ingestemd. Hieruit volgt volgens Phijffer dat het niet anders kan of Duymaer van Twist heeft, zes dagen nadat hij Douwes Dekker ontslag had verleend, besloten dat het tijd werd voor de regeling van de herendiensten.

Dat dit waar is spreekt vanzelf: 10 april is zes dagen na 4 april. Phijffer vindt echter dat hij met zijn opsomming heeft bewezen dat Douwes Dekker met zijn aanklacht en ontslag de daadwerkelijke invoering van de regeling van de herendiensten heeft uitgelokt. Duymaer van Twist moet volgens Phijffer gemeend hebben dat het onmogelijk was aan de ene kant het handelen van Dekker te veroordelen en aan

de andere kant de herendiensten ongeregeld te laten. Waarom hij dit gemeend moet hebben wordt echter niet duidelijk. Phijffer bewijst hier niet overtuigend: het enkele feit dat gebeurtenis A voorafgaat aan gebeurtenis B, is niet genoeg om te zeggen dat gebeurtenis A de oorzaak van gebeurtenis B moet zijn.

Wat betreft het tweede onderdeel, het gelijk van Douwes Dekker om een aanklacht in te dienen zonder bewijzen: zoals gezegd heeft een onderzoek in 1856 aangetoond dat sprake was van misbruik van gezag en knevelarij. Hoewel schrijvers als Saks en Nieuwenhuys desondanks overtuigd zijn van Dekkers ongelijk in de zaak-Lebak, lijkt het erop dat Douwes Dekker gelijk had om met een aanklacht aan de bel te trekken, ongeacht de precieze inhoud van of reden voor die aanklacht. Dekkers gelijk om een aanklacht in te dienen wordt in veel literatuur over de zaak-Lebak dan ook aangenomen. Phijffer zelf wijst op publicaties van Du Perron, en in aanvulling daarop kan erop gewezen worden dat ook de Leidse hoogleraar Fasseur en Kets-Vree, die de historisch-kritische editie van *Max Havelaar* heeft bezorgd, geloven in het bestaan van misstanden en in Dekkers gelijk om een aanklacht in te dienen.<sup>1</sup>

Een ander punt is of Douwes Dekker zijn aanklacht in had mogen dienen zonder bewijzen. Douwes Dekker is hiervoor bekritiseerd ook door hen die menen dat er sprake was van misstanden in Lebak, en dat Douwes Dekker gelijk had om een aanklacht in te dienen. Zo stelt Fasseur dat Douwes Dekker handelde in strijd met ambtelijke gewoontes door zijn aanklacht niet van bewijzen te doen vergezellen. Resident Brest van Kempen kan niet worden verweten 'dat hij geen gevolg heeft willen geven aan het verzoek van een ondergeschikte assistent-resident zich in een zo belangrijke kwestie maar op diens oordeel te verlaten'.<sup>2</sup>

Dit standpunt lijkt juist dan dat van Phijffer. Deze erkent, zoals vermeld, dat er valt af te dingen op Dekkers bewijsvoering, maar stelt ook dat een dergelijke benadering niet bevredigt omdat ze miskent dat Douwes Dekker in redelijkheid meende niet anders te kunnen handelen dan hij heeft gedaan. Phijffer ziet daarbij over het hoofd dat er een groot verschil is tussen enerzijds het voelen van de noodzaak tot optreden tegen misstanden op grond van geweten, dienstvoorschriften en ambtseed, en anderzijds het indienen van een aanklacht zonder met bewijzen voor die misstanden te komen. Het nemen van ingrijpende maatregelen tegen een regent, die als inheems hoofd

groot aanzien genoot en die door de Nederlands-Indische regering graag te vriend werd gehouden, vereist bewijzen. Dat Douwes Dekker haast had omdat de komst van de regent van Tjandjor aanstaande was – het argument dat Phijffer ter rechtvaardiging van Dekkers optreden aanvoert naast de argumenten van geweten, dienstvoorschriften en ambtseed – doet hieraan niets af.

#### Slotopmerking

Hierboven zijn twee onderdelen van Phijffers stelling besproken. Gebleken is dat Phijffer de juistheid van beide onderdelen niet afdoende heeft bewezen. De waarde van Phijffers boek ligt dan ook minder in zijn stelling dan in zijn behandeling van rechtshistorische kwesties in verband met de zaak-Lebak.

Anders dan de toelichting op de achterzijde van *Het gelijk van Multatuli* wil doen geloven, is deze behandeling niet nieuw. Fasseur heeft in verband met de zaak-Lebak gewezen op artikelen in het Rege-

ringsreglement van 1854 en in andere regelgeving voor Nederlands-Indië die de inheemse bevolking beogen te beschermen, en Kets-Vree heeft gewezen op het belang van de ambtseed die Douwes Dekker moest afleggen.<sup>3</sup> Phijffers behandeling is wel tamelijk uitgebreid, en geeft zo meer dimensie aan de rechtshistorische context van de zaak-Lebak. De rechtshistorische gegevens die Phijffer aandraagt kunnen van nut zijn voor toekomstige studies over Douwes Dekker en de zaak-Lebak.

Amsterdam

Nick Efthymiou

<sup>1</sup> Zie C. Fasseur, *Indischgasten* (Amsterdam 1999), p. 27-28, en Multatuli, *Max Havelaar of de koffiveilingen der Nederlandsche Handelmaatschappij*. Uitgegeven en toegelicht door Annemarie Kets-Vree (Amsterdam 1998), p. 9.

<sup>2</sup> Fasseur, *Indischgasten*, p. 27.

<sup>3</sup> Zie C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen* (Amsterdam 1995), p. 13 en 17, en Multatuli, *Max Havelaar*, p. 9.



# OVER DE AUTEURS VAN DE ARTIKELEN

Helaas zijn door een technische fout in het vorige nummer van *Pro Memorie* (2.1) de gegevens over de auteurs weggevallen. Hieronder treft u deze gegevens alsnog aan.

Mr. A.J. Allan (1934) studeerde in de jaren vijftig politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Gedurende twintig jaar was hij directeur van de juridische uitgeverij Koninklijke Vermande bv. In 1986 behaalde hij zijn doctoraal rechten aan de Universiteit Utrecht met een doctoraalscriptie over de beleidsvrijheid van de curator in het faillissement van naamloze en besloten vennootschappen. Na korte tijd gewerkt te hebben als advocaat schrijft hij nu bij prof. dr. P.H.D. Leupen een proefschrift over het Kennemer landrecht.

Mr. W.G.M. Cerutti was tot 1998 loco-gemeentesecretaris van Haarlem en is sinds 1995 lid van het bestuur van de Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlands Recht. Hij bereidt een boek voor over de geschiedenis van het stadhuis van Haarlem.

Prof. mr. S. Faber (1944) is hoogleraar Nederlandse rechtsgeschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Prof. dr. D. Heirbaut (1966) doceert rechtsgeschiedenis aan de Universiteit te Gent.

Margaret L. Hewett, BA Hons. BEd. is associate professor in de Faculty of Humanities van de University of Cape Town (Zuid-Afrika).

Mr. M.A. Moelands (1943) studeerde rechten aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is hoofd van de Koninklijke Bibliotheek, Bureau Nederlands Centrum voor Rechtshistorische Documentatie en Rechtsiconografie te Den Haag.

R. Timmer (1952) is redacteur in Den Haag van *Het Financieele Dagblad* en studeert rechten (vrije studierichting) aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr. J. Toes is hoofdredacteur geweest van het *Noord-Hollands Dagblad*, studeerde rechten aan de Universiteit van Amsterdam en is aan de Vrije Universiteit te Amsterdam in 1992 gepromoveerd op het proefschrift *Wanklanken rond een wingewest. In de nadagen van de Surinaamse slavernij*.

# OVER DE AUTEURS VAN DE ARTIKELEN

Mr. A.G. Bosch (1933) studeerde rechten aan de Rijksuniversiteit Leiden. De evolutie van het strafrecht heeft altijd zijn belangstelling gehad. Die interesse leidde tot zijn proefschrift *Het ontstaan van het Wetboek van Strafrecht* (Leiden 1965). Hij was tot 1995 lid van het Openbaar Ministerie, het laatst als hoofd-officier van justitie te Leeuwarden. Zijn recentste werk is *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot 2000* (Nijmegen 2000).

Dr. Geert Bossers (1943) is universitair docent bij de Leerstoelgroep rechtsgeschiedenis van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

Mr. L. Burgelman is assistent aan de vakgroep Grondslagen en geschiedenis van het recht van de Universiteit Gent. Hij is ook advocaat aan de balie van Gent. Zijn wetenschappelijk onderzoek houdt in hoofdzaak verband met de geschiedenis van het strafrecht, het strafprocesrecht en het grondwettelijk recht in de negentiende eeuw. Hij bereidt een proefschrift voor over de ontwikkeling van de voorlopige hechtenis in België tussen 1830 en 1914.

Prof. mr. S. Faber (1944) is hoogleraar Nederlandse rechtsgeschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Dr. Francisca de Haan (1957) is onderzoeker op het Nederlands Economisch-Historisch Archief en geaffilieerd met het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging in Amsterdam.

Dr. Chris Leonards (1952) is universitair docent geschiedenis aan de Faculteit der Cultuurwetenschappen van de Universiteit Maastricht. Na zijn proefschrift over de bestraffing en opvoeding van criminele kinderen in jeugdgevangenis en opvoedingsgesticht in de negentiende eeuw (*De ontdekking van het onschuldige criminele kind*, Hilversum 1995) richt hij zijn historisch onderzoek nu op Europese congrescultuur in de negentiende en twintigste eeuw.

Dr. D.J. Noordam (1941) studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Leiden. Sinds 1975 is hij weer verbonden aan die instelling, waar hij in 1986 promoveerde op *Leven in Maasland. Een hoogontwikkelde plattelandsamenleving in de achttiende en het begin van de negentiende eeuw*. Verder publiceert hij veel over huwelijk, gezin en seksueel gedrag.

Dr. Vincent Sleebe (1960) studeerde economische en sociale geschiedenis in Nijmegen en culturele antropologie in Amsterdam. In 1994 promoveerde hij in Groningen op *In termen van fatsoen. Sociale controle in het Groningse kleigebied 1770-1914*. Daarna was hij als redacteur en auteur betrokken bij de totstandkoming van deel 3 van de *Geschiedenis van Dordrecht* (2000). Thans is hij werkzaam bij de gemeentelijke archiefdienst van Apeldoorn.

Drs. Liesbeth Vandersteene is licentiaat in de geschiedenis en werkt aan een proefschrift over de Belgische houding en het overheidsoptreden tegenover politieke vluchtelingen en andere vreemdelingen in de negentiende eeuw. Zij is momenteel verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Gent voor het voorbereiden van een publicatie over de geschiedenis van de faculteit.

Dr. Karel Velle (1959) is sinds 1988 doctor in de moderne geschiedenis en sinds 1989 werkzaam bij het Belgisch Rijksarchief. Hij publiceert voornamelijk over instellingsgeschiedenis en over sociale geschiedenis van recht, gerecht en criminaliteit. Amtshalve houdt hij zich bezig met de selectie en ontsluiting van archivalische rechtsbronnen, met name gevangenis- en rechtbankarchieven.

# Kopij-aanwijzingen

De kopij moet op één zijde van het papier (A4-formaat) worden geprint, met interlinie anderhalf en een linker- en bovenmarge van tenminste drie cm.

De bijdragen dienen gesteld te zijn in de voorkeurspelling.

Het gebruik van ‘tussenkopjes’ wordt aanbevolen. Nieuwe alinea’s springen links in. Citaten moeten tussen enkele aanhalingstekens worden geplaatst, citaten binnen citaten tussen dubbele. Grotere citaten van meer dan drie regels worden aangegeven door na een regel wit het hele citaat een tab te laten inspringen. Citaten die niet in de Nederlandse, Duitse, Franse of Engelse taal zijn gesteld, dienen vergezeld te gaan van een vertaling.

In de tekst wordt naar de noten verwezen door de nootcijfers, in superscript na de afsluitende punt of (punt)komma te plaatsen.

De namen van boeken en tijdschriften worden gecursiveerd, de titels van artikelen moeten tussen enkele aanhalingstekens worden geplaatst. Behalve in de boekaankondigingen en de recensies hoeft de naam van de uitgever niet te worden vermeld.

Voorbeelden artikel:

- E.C. Coppens, ‘Het Lam Gods zijdelings verkocht’, in: *Pro Memorie* 1 (1999), p. 19-40; aldaar p. 37.
- A.Fl. Gehlen, ‘Visis actis. Eerste bevindingen bij de openlegging van het gerechtelijk archief der Luikse commissarissen-deciseurs te Maastricht (1632-1794)’, in: E.C. Coppens (red.), *Honoris causa. Opstellen aangeboden aan prof.mr. O. Moorman van Kappen* (Rechtshistorische reeks van het Gerard Noodt Instituut, nr. 42; Nijmegen 1999), p. 49-60; aldaar p. 50.

Voorbeelden boek:

- P.L. Nève, *Schets van een geschiedenis van het notarisambt in het huidige België tot aan de Franse wetgeving* (Rechtshistorische reeks van het Gerard Noodt Instituut, nr. 34; Nijmegen 1995), p. 120.
- Peter R. Boomsma, *Kneppelfreed. Gevecht om de taal met wapenstok en waterkanon* (Franeker 1998), p. 35.

Voorbeelden recensie:

- Caspar van Heel, [recensie van:] Alphons van den Bichelaer, *Het notariaat in stad en Meierij van 's-Hertogenbosch ...* (1306-1531) (1998), in: *Pro Memorie* 1 (1999), p. 165-168; aldaar p. 166.
- Luk Burgelman, [recensie van:] Jean-Pierre Nandrin, *La justice de paix à l'aube de l'indépendance de la Belgique 1832-1848* (1998), in: *Pro Memorie* 1 (1999), p. 175-177; aldaar p. 177.

Voorbeelden van vermelding van reeds eerder aangehaalde literatuur:

- Coppens, ‘Het Lam Gods’, p. 30.
- Gehlen, ‘Visis actis’, p. 53.
- Boomsma, *Kneppelfreed*, p. 40.
- Nève, *Schets van een geschiedenis*, p. 125, of:
- Nève, *Schets geschiedenis notarisambt*, p. 125.
- Van Heel, recensie Van den Bichelaer, p. 167.
- Burgelman, recensie Nandrin, *La justice de paix*, p. 176.

Indien het artikel van afbeeldingen wordt voorzien, graag duidelijke foto’s of originele illustraties aanleveren, de onderschriften op een apart blad opnemen. Onderschriften en illustraties moeten worden voorzien van een nummer. Op de uitdraai dient in de marge te worden aangegeven waar de betreffende illustratie moet komen.

Door de redactie aanvaarde kopij geldt als drukklare tekst. Wijzigingen, anders dan verbetering van zetfouten, kunnen de auteur in rekening worden gebracht.

# INHOUD *Pro Memorie 2 (2000), aflevering 2*

<b>Redactioneel</b>	(Vincent Sleebe en Geert Bossers)	225
<b>Artikelen</b>		
DE NEGENTIENDE EEUW: STRAFRECHT, CRIMINALITEIT EN DE OVERHEID		
Sjoerd Faber	De criminele rechtbank in Holland (1838-1841): Amsterdam, Den Haag, Haarlem	227
Geert Bossers	Een wetboek van strafrecht voor de West-Indische koloniën	234
Liesbeth Vandersteene	Het uitleveringsrecht en de bescherming van politieke vluchtelingen in het negentiende-eeuwse West-Europa, met bijzondere aandacht voor Nederland en België	256
Vincent Sleebe	Het rustige platteland, een negentiende-eeuwse erfenis?	273
Dirk Jaap Noordam	Het Nederlandse gezin in de wet en de samenleving	288
Francisca de Haan	De zorg voor gevangenen in de negentiende eeuw: sociale controle of zorgende macht?	302
Chris Leonards	Penitentiaire jeugdzorg ter discussie. 'Moreel ondernemerschap' en 'sociale controle' in een negentiende eeuwse, Europese context	320
A.G. Bosch	In naam van Oranje ... Prinsgezinden en patriotten in Friesland	337
Luk Burgelman	De bevoegdheidsaanspraken van de burgemeester en de minister van binnenlandse zaken op het vlak van de lokale administratieve politie: een oud zeer	343
Karel Velle	De Belgische rijksarchiefdienst en de strafrechtsgeschiedenis van de negentiende en twintigste eeuw	372
<b>Varia</b>	Sjoerd Faber, Herman Diederiks (1937-1995) en de Werkgroep strafrechtsgeschiedenis (1973-1998)	384
	Theo Veen, <i>Observationes tumultuariae novissimae</i>	386
<b>Recensies</b>		
M.L. Dorreboom, 'Gelijk hij gecondemneert wordt mits deezen'. Militaire strafrechtspleging bij het krijgsvolk te lande, 1700-1795 (A.G. Bosch) 388; A.G. Bosch, De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot 2000 (Sibo van Ruller) 389; Y. Buruma (red.), 100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw (A.G. Bosch) 392; Tom Phijffer, Het gelijk van Multatuli. Het handelen van Eduard Douwes Dekker in rechts-historisch perspectief (Nick Eftymiou) 395.		
Over de auteurs van de artikelen ( <i>Pro Memorie 2 (2000), aflevering 1</i> )		399
Over de auteurs van de artikelen ( <i>Pro Memorie 2 (2000), aflevering 2</i> )		400

