



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Opdat de macht een toevlucht zij?

Campo, J. à

Citation

Campo, J. à. (1981). Boekbespreking van: Opdat de macht een toevlucht zij? *Acta Politica*, 16: 1981(4), 565-568. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452207>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452207>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

recensie van Mueller's Public Choice betoogd dat de samenhang tussen de deelterreinen inderdaad zeer marginaal is. Van een inleidend tekstboek als dat van Abrams mag echter worden verwacht dat eventuele verbindingslijnen zo goed mogelijk worden uitgesponnen.

De beste – en waarschijnlijk de enige – manier om de samenhang te tonen zou zijn geweest om haar op de geschikte plaatsen in het boek aan te geven. Daartoe zou het noodzakelijk zijn geweest om een degelijke tekst over speltheorie als een van de eerste hoofdstukken op te nemen en daar in de rest van het boek op voort te bouwen. Speltheoretische benaderingen van de besluitvormingsproblematiek – men denke aan het werk van Farquharson over strategisch stemmen en aan dat van Robert Wilson over het mogelijkheidstheorema, van ruimtelijke modellen (het werk van Hinich, Lechgard en Ordeshook en van de collectieve goederen (speciaal m.b.t. de 'demand revealing mechanisms') zouden de wel degelijk aanwezige samenhang duidelijk hebben gemaakt.

Abrams' Foundations of Political Analysis voldoet inderdaad aan één van de door de auteur gestelde doelstellingen: het is van een zodanig elementair niveau dat het toegankelijk is voor de beginnende lezer. Maar het geeft wel een heel summier en soms vertekend beeld van wat de formele analyse van de politiek werkelijk kan bieden. Belangstellenden kunnen daarom beter de hier eerder besproken werken van Frey, Mueller of Van den Doel ter hand nemen.

G. P. de Bruin

Cyrille Fijnaut, **Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als politieke instelling**, Interuniversitaire reeks criminologie en strafwetenschappen, 2 banden, Uitgeverij Kluwer, Antwerpen/Gouda Quint - Arnhem 1979, 1203 p., f 95,—

P. van Reenen, **Overheidsgeweld. Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie**, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn 1979, 357 p., f 46,75

De politie in ons land en ook daarbuiten mag zich 'verheugen' in een aanhoudende belangstelling van de kant van media en publiek. Niet iedere politieambtenaar zal daarmee ingenomen zijn, gezien aanleiding en aard van die interesse. Het veelvuldig en veelal hardhandig politieoptreden accentueert de slagschaduw over de stagnerende verzorgingsstaat; waar het beleid faalt wordt steeds opnieuw de politie in haar vele nieuwe vormen ingezet, zonder dat dit overigens ook maar enige oplossing naderbij kan brengen.

De media dragen het hunne bij aan beeldvorming van maar weinig tot inzicht in de vormen en functies van het politieoptreden. Informatie over actuele nationale en internationale politiereorganisaties (Politiewet, Europese terreurbestrijding) is minimaal.

Des te meer reden tot blijdschap geven blijken van belangstelling van wetenschappelijke zijde.

De dissertaties van Van Reenen en Fijnaut lenen zich voor een gezamenlijke bespreking niet alleen vanwege hun gemeenschappelijke thematiek. Beider vraagstelling vloeit rechtstreeks voort uit de hierboven aangeduide actualiteit van overbelasting en aanpassingen, waarbij Van Reenen de nadruk legt op de operationele en Fijnaut op de organisatorische aspecten. Beide auteurs kozen voor een sociaal-

wetenschappelijke en een historische optiek (al komt deze laatste het meest tot zijn recht bij Fijnaut, de eerste bij Van Reenen). Beiden stellen ook centraal de politieke oorsprong en achtergrond van het overheidsgeweld. Als voormalige inspecteurs van politie kunnen beiden bogen op jarenlange ervaring in een cruciale periode: eind jaren '60, begin jaren '70. Zij staan vrij afstandelijk, zelfs kritisch ten opzichte van de politieke leiding en identificeren zich meer met de belangen van de politiedienst en -dienaren. De studie van Fijnaut bestrijkt in tijd (16e - 20e eeuw), ruimte (West Europa) en reikwijdte een breder terrein dan het proefschrift van Van Reenen, welke zich beperkt tot de Nederlandse politie in deze eeuw.

Aanleiding tot Fijnauts onderzoek was vooral het reorganisatieprobleem van het, of beter de Belgische politieapparaten (centraal, lokaal, justitieel). Zijn motief om een *historische* studie van het politieapparaat als *politieke* instelling aan te vatten ontstond uit inzicht in de weerbaarheid van de materie: haar stam bleek gevormd uit politiek hout, wortelend in een diep verleden en met hedendaagse vertakkingen in tegenstellingen op verschillende politieke en institutionele niveaus. Naast literatuur over politie(historie) gebruikte Fijnaut talrijke publikaties uit politiekeringen, zoals brochures, rapporten en vakbladen.

Met beide kloeke banden heeft men pas de helft van diens werk is handen: het is een verkenning van de West-Europese politiegiedenis als voorbereiding op een historische studie van het Belgische politieapparaat. Deze voorbereiding behelst de constructie van een model en een comparatief kader, alsmede van de context waarin het Belgische politieapparaat ontstond. Het resultaat draagt alle sporen van het onbestendig onderzoeksverloop. Maar omdat Fijnaut het wordingsproces open beschrijft, hoeft de lezer het spoor niet bijster te raken.

Hij startte met de vraag naar de relatie tussen politie en politiek. Deze trachtte hij (hfdst. 2) te beantwoorden door onderzoek naar de politiereorganisaties tijdens revoluties (1848, 1870-1, 1917-9), staatsgrepen (Frankrijk, 1851 en Duitsland, 1933) en oorlog (W.O. II).

Vanzelfsprekend kan men de in crises waarneembare relaties alleen interpreteren door vergelijking met reorganisatiepatronen in de tussenliggende perioden. Het fin-de-siècle en het interbellum worden in hfdst. 5 in dat licht behandeld, met name in verband met het opkomend socialisme en spanningen der depressiejaren. De tussenliggende hfdst. 3 en 4 behandelen de 'voorgeschiedenis', respectievelijk de vorming van de moderne politieapparaten in Frankrijk en Engeland sinds de 16e eeuw, alsmede de hervorming en verbreiding van het Franse politiestelsel in de revolutiejaren en de Napoleontische tijd.

Deze hoofdstukken worden alle afgesloten met een uitvoerig commentaar, dat functioneert als halffabriek tussen grondstof ('feitelijke' geschiedenis) en beoogd eindproduct (het werkmodel). Op deze wijze wil Fijnaut zijn methode, procedure en model toegankelijk maken voor controle en kritiek door de lezer.

Het slothoofdstuk presenteert een werkmodel voor de bestudering van de geschiedenis van het politieapparaat. Dit evolutiemodel stelt centraal het proces van de nationalisering van het repressief apparaat in twee fasen (1789-1815 en 1830-1945). Dit veelvormig proces gaat gepaard met unificatie (minder horizontale differentiatie), specialisatie (meer functionele differentiatie), centralisatie, mobilisering. De ontwikkeling (zoals elders geformuleerd) van nachtwacht tot computer-macht betekende de overgang van een 'afwezige' naar een overal en permanent surveillerende, van primair repressieve naar sterk preventieve, en van burgerlijke naar vrij militaristische geweldsorganisatie.

In dit werkmodel is de motor achter de opbouw van het repressief apparaat machtsvorming tegenover oppositie van de *classes dangereuses* en later de *armées politiques* (groepen van politieke partijen en belangenstrijdorganisaties). Hierdoor wordt niet alleen de politie van groter politiek belang, haar beheer en organisatie wordt tevens inzet in de strijd om de macht. Deze speelt binnen en tussen drie niveau's: politieke partijen, politieke instellingen en politiediensten.

Van Reenens dissertatie beoogt – en biedt – een scherper inzicht in de omstrede uitoefening en rechtvaardiging van overheids geweld in de Nederlandse verzorgingsstaat. Een deel van deze problematiek vloeit zijns inziens voort uit de normatieve en ideologische achterstand ten opzichte van structurele maatschappelijke ontwikkelingen: omdat de rechtstaatsgedachte nog in hoge mate als cognitief en normatief referentiekader fungeert, wordt het zicht op de nieuwe problematiek der verzorgingsstaat belemmerd.

Daarom plaatst Van Reenen zijn centrale vraagstelling in een historisch perspectief: wat is de wisselwerking tussen sociale dynamiek en geweldsdynamiek in het kader van de ontwikkeling van de liberale rechtsstaat der industriële periode naar de verzorgingsstaat in het post-industriële tijdperk? (p. 10-11).

Teneinde op deze omvattende samenhangen greep te krijgen ontwikkelt Van Reenen in het eerste hoofdstuk een theoretisch kader. Dit dynamisch model stelt hem in staat te analyseren hoe een type geweldsmonopolie in een bepaalde periode functioneert, zich weet te handhaven, maar ook hoe en waarom het in een bepaalde periode wordt ondermijnd, waarna tenslotte een nieuw type wordt ontwikkeld. Met andere woorden: zowel het functioneren als de transformatie van specifieke monopolietypen kunnen daarmee worden beschreven.

Van Reenens theoretische model omvat drie analytische niveau's. Elk behelst een uitwerking van inzichten van Weber.

Het eerste niveau betreft de verhouding tussen staat en geweldsmonopolie, dat bestaat uit een geweldspotentieel en een geweldsrecht. Dit monopolie is geen statisch, vanzelfsprekend gegeven. Het potentieel kan nooit volledig exclusief zijn; het geweldsrecht is zelden of nooit onomstreden. Maar er is een tendens tot monopolisering als gevolg van het overheidsstreven naar zelfhandhaving.

Door zijn verbondenheid met sociale en economische verschijnselen is ook het geweldsmonopolie onderhevig aan veranderingen; dit is het tweede niveau van analyse.

Lange-termijn veranderingen vat Van Reenen samen in differentiatie en rationalisering. Zomin als in andere maatschappelijke sectoren gaat het hier om gelijkmatige processen van soepele aanpassingen aan nieuwe eisen van opeenvolgende perioden. Van Reenen bouwt een dialectiek van verzet en overheids geweld in in zijn model; er is een parallelle ontwikkeling van de-institutionalisering en politisering, van re-institutionalisering en de-politisering van geweld. Wanneer structuur en legitimiteit van overheids geweld onder zware druk komen te staan, kan het zich in eerste instantie handhaven door reductie van de werkelijkheid tot noodsituatie. Lukt dit niet (blijvend), dan zullen verdere differentiatie en rationalisering geboden zijn. Daardoor kan een ander type geweldsmonopolie ontstaan.

Het derde niveau richt de aandacht op het proces van instandhouding van het overheidsmonopolie: hoe behoudt het gezag erkenning, hoe trotseert het geweldspotentieel uitdagingen? Met betrekking tot de gezagsrol onderscheidt Van Reenen vier legitimeringsstrategieën: depolitisering, marginalisering, mobilisering en verzoening; typen geweldsuitoefening zijn confrontatie, belegering, schermutseling en verdediging. Dit manifeste politieke en politionele handelen draagt ook daarom een

dynamische karakter omdat het rolgedrag voortvloeit uit schattingen van – steeds andere – situaties op grond van (dan) heersende waarden.

Met dit model analyseert Van Reenen de ontwikkeling van het Nederlandse geweldsmonopolie (voorzover het de politie betreft) in de twintigste eeuw. Naast gedrukte primaire en secundaire bronnen bestaat zijn materiaal over \pm 40 ordeverstoringen uit participerende observatie (als politiemans) en vraaggesprekken met betrokken politieambtenaren.

In een traditioneel politiek bestel zijn de gezags- en geweldsrol nog belichaamd in één persoon of orgaan. In hoofdstuk twee geeft Van Reenen aan hoe tijdens de tweede industriële revolutie een splitsing optrad. Deze differentiatie diende vooral ter versterking van de machtspositie der liberaal-conservatieve elite, welke belaagd werd door de emancipatiestrijd van gereformeerden, katholieken en vooral socialisten. (De vestiging van de liberaal-constitutionele rechtsstaat wordt door Van Reenen wel erg laat geplaatst, omstreeks 1880 en 1917).

Op het niveau van de staat werd de dreigende gezagscrisis afgewend door coöptatie en pacificatie der emancipatiebewegingen, terwijl de uitdaging aan het geweldspotentieel werd beantwoord met specialisering van politietaken, met name met betrekking tot de binnenlandse veiligheid (het tweede niveau). Vooral aan de hand van de Oostgroningse landarbeidersstaking van 1929 en het Jordaanoproer (1934) illustreert hij het overzichtelijke patroon van ambachtelijke geweldsuitoefening: verspreiding, vuurwapengebruik en militaire middelen zijn standaardreacties op respectievelijk collectieve ongehoorzaamheid, bedreiging van agenten en ontoereikendheid van het politieapparaat.

In hfdst. 3 wordt behandeld hoe het ambtelijk geweldsmonopolie zich gedraagt in politieke crises aan de hand van de 'revolutedreigingen' (1918, 1948) en de politieke werkstakingen van 1903 en 1945-1946. In deze gevallen werd de noodsituatie het hoofd geboden door uitbreiding en specialisering van het politieapparaat, door compromisvorming met socialisten en marginalisering van de communisten. Het incasseringsvermogen van het ambtelijke type bleek echter beperkt tot de industriële samenleving. Hoe dit door de problematiek der verzorgingsstaat werd ondermijnd bleek vooral uit de onmacht tegenover nieuwe vormen van politiek protest, met name Provo (hfdst. 4).

In de boeiende hoofdstukken 5 t/m 8 gaat Van Reenen na welke veranderingen in de jaren '70 zijn opgetreden in het politieoptreden in vier conflicttypen: rellen, stakingen, buurtacties en terrorisme (met name gijzelingen).

In het laatste hoofdstuk vat de auteur deze ontwikkelingen samen in termen van zijn model: in de verzorgingsstaat met zijn eigen beheersingsproblematiek is een nieuwe differentiatie opgetreden binnen en tussen de politieke en ambtelijke sferen van het geweldsmonopolie, terwijl op het derde niveau, het politieoptreden, een gevarieerd gedragsrepertoire is opgebouwd. In de rationaliteit is de nadruk verschoven van waarden naar doelen. Het huidige type geweldsmonopolie wordt genoemd: 'complex' (duidelijker was wellicht: functioneel).

De meer beperkte opzet van Van Reenen heeft een grotere theoretische scherpte en empirische hardheid mogelijk gemaakt. Wel is het jammer, dat hij buiten beschouwing heeft gelaten het minder direct zichtbare politiegeweld, alsmede de tegenstellingen binnen de overheid en tussen de verschillende geweldsorganisaties. Wat betreft de historische analyse blijkt, dat de weberiaanse ontwikkelingsconcepten (differentiatie, rationalisering) nog bruikbaar zijn. Maar toch ook dat zij door hun zeer globale strekking niet toereikend zijn.

De brede en wisselvallige onderzoeksstrategie van Fijnaut heeft ertoe geleid dat

het verband tussen het vele aangedragen materiaal en de gemaakte gevolgtrekkingen niet altijd overtuigend is. Fijnaut beklemtoont het politiek-repressieve karakter van de Westeuropese politie. Maar een systematische vergelijking met de ontwikkeling van regulatieve taken en takken van politie ontbreekt. Ook gaat hij voorbij aan het feit dat aanvankelijk voor repressie opgezette structuren later een (nagenoeg) niet-politieke regelende functie kunnen krijgen. Zijn model wordt niet zozeer vanuit het onderzoek ontwikkeld, maar meer gehanteerd als wichelroede op een historische speurtocht.

Bij deze exploratieve studies moet echter waardering vooropstaan. Vooral omdat Fijnaut en Van Reenen het politiek functioneren als uitgangspunt nemen, hebben zij belangwekkende bijdragen geleverd ook aan de historische politicologie, welke structurele ontwikkelingen in het functioneren van de overheid in de samenleving bestudeert. Zij zijn ondermeer relevant voor de thans levendige belangstelling voor processen van staatsvorming, omdat zij de harde kern, het vaak abstract behandelde geweldsmonopolie, concretiseren. Duidelijk tonen zij hoe het proces van machtspenetratie hernieuwde actualiteit kan krijgen in latere fasen van staatsvorming. Fijnaut behandelt vooral de participatiecrisis, Van Reenen de distributieve fase.

Bij vergelijking van beide werken dringen zich ook wenselijkheden op voor nader onderzoek. Dat geldt waar op hoofdpunten de auteurs afwijkende historische visies hebben, zoals de gevolgen van de opkomst van het socialisme voor het politiewezen.

Het veranderend karakter van de sociale conflicten en de positie van de overheid en dus politie daarin verdienen systematischer aandacht. Hetzelfde geldt voor de maatschappelijke vraag naar politiezorg in aanvulling op het perspectief vanuit de overheid.

De relatie met omvattende processen zoals geweldbeheersing, bureaucratisering en modernisering kunnen worden onderzocht zowel in kwantitatief-comparatieve als in case-studies.

Meer historisch-politicologische studie lijkt des te meer geboden, daar beide auteurs concluderen dat de macht der politieapparaten aanzienlijk is toegenomen. En ook van de politiebonden, kan men daaraan toevoegen. Het is een even natuurlijk als zorgwekkend uitvloeisel van functionele legitimering in het complexe geweldsmonopolie. Immers, beleid vereist daarin vooral ook legitimering bij het geweldsapparaat zelf.

J. à Campo

Mededelingen

Wijziging kernredactie Acta Politica

In verband met zijn benoeming tot directeur van de Wiardi Beckman Stichting heeft drs. J. Th. J. van den Berg gemeend de kernredactie van Acta Politica te moeten verlaten. De redactie van Acta Politica dankt hem voor al datgene, wat hij voor Acta Politica heeft gedaan.

Najaarsconferentie van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek

Thema: De onderneming als politiek systeem in het politieke systeem.

Datum: 25 november 1981.

Plaats: Hoofgebouw Vrije Universiteit, Amsterdam.

Rapporten: 1. De onderneming als politiek systeem. 2. De relatie van de onderneming tot 'het' politieke systeem. 3. De relatie van het politieke systeem tot de onderneming.

De onderneming is een besluitvormingsstructuur die slechts gradueel en niet principieel verschilt van soortgelijke structuren als b.v. de staat. Ondernemingsbeslissingen worden niet mechanisch volgens een monetair geïnterpreteerd economisch beginsel genomen, maar zijn de uitkomst van allerlei 'politieke' processen, van een machts- en belangenstrijd binnen de onderneming, niet ongelijk aan wat zich in andere systemen afspeelt. Niettemin vormt de onderneming een nog weinig onderzocht 'politiek' systeem; voor politicologen lijkt bestudering ervan zinvol omdat het laat zien hoe besluitvorming verloopt onder enigszins andere randvoorwaarden dan de in meer traditionele politieke stelsels gangbare.

Daarenboven functioneert de onderneming ook *binnen* andere systemen, in het bijzonder binnen het politieke systeem van de staat, dat gedurende de afgelopen jaren zijn aanwezigheid steeds duidelijker en indringender doet gevoelen. Dit gebeurt niet alleen in de vorm van rechtstreekse interventie door overheidsbeleid, wetten en steeds gedetailleerdere regelingen van allerlei aard, maar ook door het zich duidelijker binnen de onderneming manifesteren van uit het politieke systeem afkomstige politieke en belangengroepen zoals de vakbeweging. Hierdoor ontstaan andere besluitvormingsstructuren, waarvan de invoering van de ondernemingsraad een voorbeeld is.

Men kan zich afvragen waaruit dergelijke ontwikkelingen voortkomen en waar-