



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Gezag en veiligheid in het openbaar bestuur

*Essays over het gezag en de veiligheid  
van overheidsmedewerkers en politieke ambtsdragers*

# Inhoud



# 1

*Ooit was gezag in Nederland vooral afhankelijk van formele macht, erkenning en status. Maar tegenwoordig zijn mensen beter geïnformeerd, assertiever en mondiger dan ooit. Zo gaat de discussie over gezag steeds vaker om reputatie. In dit essay ga ik in op de vraag: hoe verwerf je het nieuwe gezag? Het nieuwe paradigma: vriendelijk waar het kan, streng waar het moet. De eigentijdse gezagsdrager heerst niet door te dicteren wat anderen moeten doen, maar door het zelf voor te leven.*

Paul Stamsnijder is partner van de Reputatiegroep.

## Voorbeeldgedrag maakt gezag

### Paul Stamsnijder

De reputatie van gezag is afgekalfd. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw zijn de maatschappelijke verhoudingen gehorizontaliseerd. In die protestjaren ontstond een jongerencultuur die zich afzette tegen de traditionele autoriteiten. Het was de tijd van de provo's, de ontzuiling en de teloorgang van traditionele bronnen van gezag zoals de dominee, de priester, de schoolmeester en de agent. De babyboomers gingen met spandoeken de straat op om te strijden tegen het geheven vingertje van de jaren vijftig. "Vrijheid, blijheid" was het motto. Zij vochten voor creatieve ontwikkeling, het ontwikkelen van een zelfstandig oordeel en zij streden tegen ongezonde situaties waarin gezag werd misbruikt. Logisch, want niemand wilde nog terug naar een tijd van het patriarchale gezag, waarin gezagsdragers met overdreven eerbied werden benaderd en het niet ongebruikelijk was dat leraren hun leerlingen sloegen. Wat nu bekend staat als de revolutie van '68 wordt inmiddels erkend als een culturele omwenteling van de eerste orde. Maar het schoppen tegen de gevestigde orde leidde

ook tot de verdachtmaking van alle vormen van autoriteit, want met de onttroning van het patriarchale gezag werd onbedoeld ook de legitimiteit van elk ander gezag in twijfel getrokken. Met andere woorden, het kind werd met het badwater weggegooid. Het idee dat de één iets kan zeggen waar de ander vervolgens naar moet luisteren, de basis van elke gezagsverhouding, werd voortaan als iets verwerpelijks beschouwd. Gezag werd een beladen woord. Het was het begin van wat al snel gezagserosie werd genoemd.

Inmiddels worden de nadelen van deze ontwikkeling alom ervaren. De voorbeelden zijn bekend. Rechters worden steeds vaker geraakt. Burgemeesters en wethouders krijgen te maken met ernstige bedreigingen en zelfs geweld. Politieagenten die op relatief eenvoudige zaken afgaan, kunnen ernstig letsel oplopen. ME-ers worden uitgejouwd. Politici kunnen niet meer zonder beveiliging. De burger googelt liever zelf wat bij elkaar, dan het advies van een wetenschappelijk instituut op te volgen. Artsen krijgen af en toe een grote bek van boze patiënten.

Ambulancepersoneel wordt verbaal bedreigd en fysiek lastiggevallen. Leerkrachten worden regelmatig geconfronteerd met ouders die positie kiezen tegen de school, in plaats van gezamenlijke verantwoordelijkheid te voelen voor de kinderen. Die ouders zelf beklagen zich dat er een generatie van kleine prinsjes en prinsesjes lijkt op te groeien, die nauwelijks weten wat 'nee' betekent. Bestuurders worden afgeschilderd als een verzameling zelfgenoegzame zakkenvullers. Media als Pownews, Zembla en Tegenlicht brengen 'gezagsdragers' uit balans met het doel de kwetsbaarheid van het wankelende gedrag zichtbaar te maken. In een tijd waarin de politiek via Twitter en Jip- en Janneketaal de kloof met het publiek probeert te dichten, lijkt er weinig ruimte over voor gezaghebbende figuren. Gezagsdragers krijgen niet langer het voordeel van de twijfel.

## “Hoe verwerf je in deze tijd gezag?”

In dit essay sta ik stil bij de kernvraag: hoe verwerf je in deze tijd gezag? Daartoe sta ik eerst stil bij het domein (1): gezag is een complex begrip. Vervolgens komen in (2) diverse voorbeelden aan de orde hoe publiek gezag in de praktijk werkt. Daarna staan we stil bij de paradigmaverschuiving van oud naar nieuw gezag (3): het denken over autoriteit is immers aan verandering onderhevig. Vervolgens komt in (4) aan de orde wat de belangrijkste uitdaging is voor gezagsdragers en wordt in (5) afgesloten met de conclusie: gezag wordt bepaald door gedrag.

### 1. Domeinafbakening: wat is gezag en waarom is het een complex begrip?

Als wordt gesteld dat gezag erodeert, is het eerst van nut om stil te staan bij de betekenis van het begrip gezag in deze tijd. Gezag is autoriteit: macht die als redelijk en juist wordt aanvaard, formeel of informeel, bevoegd of onbevoegd. Gezag is een complex begrip en wel om drie redenen:

#### 1 Mensen roepen om gezag naar anderen toe, maar accepteren het zelf steeds minder

Mensen zijn dubbelhartig over het begrip: aan de ene kant willen mensen steeds vaker in hun rol als consument, burger of klant voor zichzelf zo min mogelijk beperkingen. Ze willen zelf de regels naar hun hand zetten als ze denken dat dat moet of kan. Maar als een ander dat doet, moet diegene keihard worden aangepakt. Zo neemt de roep om sterk leiderschap de laatste jaren zeker toe. *Zero tolerance* is het sleutelbegrip. Tegelijkertijd hebben mensen vaak moeite om het gezag van anderen te accepteren. En dan gaat het niet alleen om handhaving van regels en straffen van overtreders maar ook om plannen van de overheid om iets in de nabije omgeving te veranderen. De aanleg van een nieuwe weg of de plaatsing van windmolens kan rekenen op massaal verzet van omwonenden. Niet in mijn achtertuin, is de reactie. Gezag moet je verdienen.

#### 2 In de netwerksamenleving moet gezag worden verdiend

Een tweede complicerende factor voor het denken over gezag is dat wij tegenwoordig leven in een netwerksa-

menleving, met als symbolisch middelpunt het internet. Geen centrum, geen centrale leiding, geen eenduidigheid en vooral: geen (h)erkend gezag. De overheid is teruggetreden door decentralisatie, marktwerking en privatisering. De samenleving en de private sector hebben taken overgenomen. Technologie heeft overheid en burgers dichter dan ooit bij elkaar gebracht. In de netwerksamenleving is de externe omgeving even belangrijk als de interne omgeving en kan iets ook waar zijn als het niet op pagina 101 van Teletekst staat. Dankzij sociale media kunnen mensen samenwerken op een schaal en een manier die tot nu toe onmogelijk was. Zo zijn mensen wereldwijd met elkaar verbonden. Zij vormen dus een dynamische grote groep. *De netwerksamenleving, met haar sociale media en grote bereikbaarheid van alles via het internet, heeft geleid tot een versnelde horizontalisering van de machtsstructuren, die de burger kritischer dan ooit maakt.* En voor de tribune van het virtuele publiek is gezag niet te koop. Gezag moet je verdienen.

#### 3 Perceptie is werkelijkheid

Een derde complicerende factor in het denken over het fenomeen gezag, is dat de vermeende gezagscrisis vooral bestaat in de publieke opinie. Of het echt een crisis is, valt immers te relativiseren. Het bestuur van Nederland functioneert als geheel nog steeds goed. Maar als we afgaan op de media, is het leven zonder duidelijk gezag in alle haarvaten van onze samenleving doorgedrongen. Zo lijkt in de politiek niet langer het politieke vertrouwen van de Tweede Kamer bepalend voor het aanblijven van een minister, maar de vraag of de bewindspersoon volgens de wetten van de mediocratie nog met voldoende gezag kan opereren. In de mediocratie waarin wij nu leven kunnen televisie, kranten, radio en sociale media de autoriteit van een gezagsdrager flink ondermijnen. Zo wordt iedere vorm

van ongezonde assertiviteit geduid als uiting van maatschappelijke verruwing. Daardoor is het gevoel ontstaan dat er steeds meer incidenten optreden. *De gezagserosie komt in uitvergrote vorm in het nieuws terecht.* Oud en nieuw, Oranjefeesten, gedoe op en rond sportvelden, opstootjes en andere ongeregelheden dragen daar niet aan bij. Ook niet de rellen die zich in Enschede (1996), in Groningen (1998), in Den Bosch (2000), in Utrecht (2007) en in Haren (2012) afspeelden. Verstoringen van de openbare orde worden in de media neergezet als typische voorbeelden van falend gezag. In de discussie over gezag in de openbaar ruimte wordt vaak al snel de vergelijking met de ‘Franse toestanden’ gemaakt of worden de rellen in Londen genoemd.

## 2. *Gezag in de praktijk: wat zijn goede en minder goede voorbeelden?*

Tegen de achtergrond van de genoemde complicerende factoren biedt het inzicht om vast te stellen hoe gezag in de praktijk betekenis krijgt, bijvoorbeeld in de wereld van burgemeesters. De burgemeester is immers een gezagsdrager bij uitstek: partijpolitiek neutraal, boven alle partijen, voor alle mensen in de gemeente, met de bevoegdheid om in het algemeen belang over anderen te beslissen. Eerst sta ik stil bij *Onnagate*, later bij het handelen van burgemeester Lenferink van Leiden in de kwestie Benno Larue.

Toen Onno Hoes in 2010 burgemeester van Maastricht werd, liet hij onder de medewerkers op het stadhuis een

circulaire verspreiden waarin hij aangaf dat hij voortaan wilde worden aangesproken met ‘burgemeester’ en niet met ‘Onno’. Hij beriep zich expliciet op zijn formele gezag. Een burgemeester moet dagelijks beslissingen nemen die soms ver ingrijpen in het bestaan van burgers en bedrijven. Bij de handhaving van de openbare orde bedient hij zich van de politie, die onder omstandigheden geweld mag gebruiken, en natuurlijk van zijn eigen ambtenarencorps. En als de nood aan de man is, bijvoorbeeld wanneer zich een ramp voltrekt, geeft de burgemeester bevelen die direct moeten worden opgevolgd. Met andere woorden: de burgemeester voert het gezag. Als dat gezag om welke reden dan ook is aangetast, is de burgemeester niet meer geloofwaardig. In 2013 raakte Hoes in opspraak door een ogenschijnlijk onschuldige zoen met een 24-jarige man in een Maastrichtse hotellobby: de situatie zou zowel de reputatie van de stad als het aanzien van het burgemeestersambt schaden. Zelfs toen Hoes en zijn partner, showbizpresentator Albert Verlinde, via het roddelprogramma RTL Boulevard een verklaring hadden doen uitgaan waarin stond dat de *liaison dangereuse* ‘buitengewoon onhandig en gezien de functie van burgemeester ongepast’ was. Hoes had zich er onvoldoende van vergewist dat voorbeeldgedrag een belangrijke randvoorwaarde is voor gezag. Een burgemeester is immers per definitie kwetsbaar. Hij trekt 24/7 de volle aandacht en is de personificatie van het beleid. De vent is de tent. Heel Nederland had een mening over *Onnagate*. Het werd een serieuze politieke crisis. De privé-kwestie had verder geen politieke gevolgen, mede omdat de Maastrichtse politici vreesden voor een nieuwe lange periode zonder burgemeester, maar in de media werd uitgebreid gedebatteerd over de reputatie van het ambt en de geloofwaardigheid van diens gezag. Bernt Schneiders, burgemeester van Haarlem en voorzitter van het Genootschap van Burgemeesters, stelde bij Pauw &

Witteveen dat Hoes een grens had overschreden: “Een burgemeester is een publieke functionaris met een voorbeeldfunctie die moet proberen van onbesproken gedrag te blijven. Een openbare zoen maakt je kwetsbaar voor openbare kritiek. Het maakt je mogelijk chantabel.” In vele reacties op *Onnagate* kwam de roep om herstel van gezag naar boven. Het gevoel van ‘vrijheid blijheid’ waarmee inmiddels velen zijn opgegroeid, zou te ver zijn doorgeschoten. Het wordt tijd dat we het gezag weer eens een centrale plaats geven in Nederland: dit stevige geluid is momenteel nogal eens te horen. In de netwerk-samenleving zijn mensen op zoek naar leiders die niet alleen het voortouw nemen en met overtuigende leiderschapskwaliteiten ook impopulaire beslissingen durven te nemen, maar zij moeten ook voorbeeldgedrag tonen. *Walk your talk* is het motto. Hoes werd kwetsbaar omdat hij niet het gedrag toonde dat bij zijn functie hoort. Zijn gezag kwam ter discussie te staan.

*“Hoes werd kwetsbaar omdat hij niet het gedrag toonde dat bij zijn functie hoort”*

Uit een ander voorbeeld blijkt hoe gezag effectief kan worden uitgeoefend. Burgemeester Henri Lenferink van Leiden stelde vorig jaar op te stappen als Benno Larue in de fout zou gaan tijdens zijn verblijf in de sleutelstad. De oud-zwemschoolhouder uit Den Bosch kwam in 2011 als Benno L. achter de tralies voor ontucht met tientallen zwakbegaafde meisjes. Eind vorig jaar kreeg

hij, na een vruchteloze zoektocht in andere gemeenten, onderdak in een seniorenflat in de Fortuinwijk in Zuid-Leiden. Zodra de komst van Benno L. uitlekte, volgden samenscholingen van verontruste burgers. Zonder dat iemand van hen ook maar een glimp van Larue had opgevangen, werd hij op voorhand verantwoordelijk gesteld voor de beperkingen in de bewegingsvrijheid die de buurtbewoners zichzelf hadden opgelegd. Het sentiment was logisch: waar kan een veroordeeld zedendelinquent na zijn straf terecht? Menigeen had burgemeester Lenferink geadviseerd begrip te tonen voor de sentimenten. Je moet als stad én als burgemeester toch ook aan je reputatie denken? Maar welk belang weegt zwaarder, dat van een vrijgekomen veroordeelde die zijn leven weer wil oppakken of dat van een bewoner met kinderen die wil weten of de buurt veilig is? De weg van de minste weerstand lag vrij.

Burgemeester Lenferink lichtte met een gerichte brief veertig adressen in. Toen de zaak escaleerde, ging hij persoonlijk met verontruste buurtbewoners en actievoerders in gesprek. Op de fiets de wijk in, begrip tonend voor de weerstand, maar standvastig in zijn besluit. Zijn verhaal: het publiek bekendmaken van de verblijfplaats van zedendelinquenten helpt niet om recidive te voorkomen. Veroordeelde pedoseksuelen hebben het meest aan goede huisvesting en een passende woonomgeving om opnieuw een volwaardig onderdeel van de samenleving te worden. Sociale uitsluiting werkt averechts.

In de publieke sector wordt steeds minder slagvaardig bestuurd, mede omdat politici en bewindspersonen te beducht zijn voor het publieke Volksempfinden. Burgemeester Lenferink toonde aan dat argumenten een beter kompas zijn dan sentimenten. De bewinds-

man kreeg brede steun in de gemeenteraad en inmiddels is de publieke verantwoordiging gaan liggen. Meebuigen met oplaaiende sentimenten is gemakkelijk, blijven staan voor de principes van de rechtsstaat is moeilijk maar essentieel.

Burgemeester Henri Leferink gaf een uitstekend voorbeeld van het nieuwe gezag: vriendelijk waar het kan, maar streng waar het moet. Het is een stijl die past in deze tijd. Om een geloofwaardig gezagsdrager te kunnen zijn is maatschappelijke positie of de organisatorische functie alleen niet meer voldoende. Door begrip te hebben voor de sentimenten maar tegelijkertijd te blijven staan voor de juiste argumenten, brengt het openbaar bestuur zijn boodschap met gezag.

Een veelgeroemd, internationaal voorbeeld is het leiderschap van paus Franciscus: zijn missie is niet op macht en status gebaseerd, zoals zijn meer conservatieve voorganger Ratzinger. Franciscus veegt het Vaticaanse bastion schoon, ruimt de Vaticaanse bank in één keer op, maakt korte metten met het dogma van het celibaat, accepteert homoseksualiteit als net zo menselijk als u en ik, staat het gebruik van condooms toe, en dat allemaal zonder zich te bekommeren om de gevestigde katholieke orde. Hij heeft in korte tijd laten zien een wereldleider te zijn. En die zijn hard nodig bij de oplossing van de problemen van deze tijd. Daarbij past niet het oude gezag, maar is een nieuwe aanpak nodig.

Een ander veelgeroemd voorbeeld van nieuw gezag, en dan uit eigen land, is Peter van Uhm: inmiddels voormalig commandant van de krijgsmacht en dus de gezaghebber van 42 duizend militairen en burgers. De soldatengeneraal was daarmee een icoon van het bevoegd gezag in Nederland. Wars van ruwe taal, schoot hij binnen de landmacht razendsnel door alle

rangen – met name omdat hij uitblonk als troepencommandant. De kreet ‘every soldier a rifleman’ (‘iedere soldaat een schutter’) werd door Van Uhm met graagte gebruikt: hij vond dat ook koks of monteurs moeten kunnen meevechten met hun eenheid. En altijd evenwichtig: vriendelijk waar het kon, streng waar het moest. Of het nu over een beleidskwestie ging of over ongepoetste schoenen. Als Van Uhm een presentatie hield stond hij nooit op een podium, maar altijd ervoor.

### 3. Van oud naar nieuw gezag

Tegen deze achtergrond is het zinvol om vast te stellen hoe de discussie over gezag wordt gevoerd. Een veelgehoorde hypothese is dat het gezag niet is verdwenen, maar dat het is verschoven en steeds meer buiten de instituties moet worden opgespoord. In de instituties waar gezag ooit vanzelfsprekend aanwezig was, is het geërodeerd. Vele gezagsdragers voelen dat hun autoriteit afkalft, terwijl de verwachtingen van het publiek over wat het gezag kan oplossen in onze samenleving misschien nog nooit zo hoog gespannen waren. Op basis van de debatten die worden gevoerd, is een onderverdeling te maken in 'oud' versus 'nieuw' gezag.

Het nieuwe gezag verschilt dus sterk van het klassieke gezag. Geen mensen of instituties die preken op basis van 'omdat ik het zeg' of een appèl doen aan maatschappelijke structuren die niet meer bestaan of niet meer zouden moeten bestaan. Het is een persoonlijke vorm van gezag waarvan duidelijk is uit te leggen waarom het nodig is. Ook als de uitleg pijnlijk of minder fraai is. *Mensen willen authentieke gezagsdragers. Leaders die niet alleen gezag prediken, maar die gezag zijn.* Alleen zij kunnen de invloed van gezaghebbende posities herstellen. Een politicus die in de aanloop naar verkiezingen enkel naar de gunst van de kiezer dingt, daar prikken jongeren doorheen. Gezagsdragers moeten staan voor hun beleid, en niet het tegenovergestelde zeggen zodra zij denken dat de microfoon uit staat. Voor veel gezagsdragers is het een nieuwe realiteit.

paradigmaverschuiving	
oud democratie	nieuw mediacratie
<p><b>“van de staat”</b></p> <p>publieke gezagsdragers zijn met name bestuurlijk: rechters, politici, burgemeesters en wethouders</p>	<p><b>“van de straat”</b></p> <p>publieke gezagsdragers zijn ook operationeel: politieagenten, ambulancepersoneel, baliemedewerkers, brandweerlieden, welzijnswerkers</p>
macht	kracht
fysieke wereld	virtuele wereld
hiërarchie	anarchie
politiek	moraal
autoriteit	authenticiteit
erkenning	herkenning
bevoegd	onbevoegd
status	reputatie
dwang	betrokkenheid
herkenbaar	diffuus
geformaliseerd	informeel
patriarchaal	matriarchaal
normen	waarden
overheid: regulerend	overheid: voorwaardenscheppend
opgeheven vinger	uitgestoken hand
publiek	privaat
'omdat ik het zeg'	'vriendelijk waar het kan, streng waar het moet'

#### 4. De uitdaging voor gezagsdragers

De sleutel om iets te doen aan de scheefgegroeide gezagsverhoudingen is een uitdaging voor de huidige generatie gezagsdragers. *Effectief optreden in de mediacra- tie vraagt het tonen van voorbeeldgedrag. Bestuurders, politici, rechters, brandweerlieden, artsen, docenten: feitelijk zijn zij de hoofdrolspelers in hun eigen verhaal.* Dat betekent dat ze niet vervallen in de rol van praatjesmakers, maar eerst en vooral betekenis geven aan hun functie met woord én daad. Het is storytelling in de ruime betekenis. *De duiding staat centraal: in woorden, maar ook in symbolisch gedrag. Dat betekent: beelden gebruiken in plaats van woorden.* De mens als de maat der dingen nemen. Veel getuigen- verklaringen gebruiken. Zeer betrokken beschouwingen geven en al berichten voordat er echt nieuws is. En soms: sentimenten boven argumenten stellen. Gezagsdragers gebruiken steeds meer deze technieken en zijn in hun vorm journalistieker geworden. Tegen deze achtergrond is het illustratief dat organisaties als de brandweer, de rechtspraak, maar ook de politie tegenwoordig gebruik maken van storytelling: het vertellen van een verhaal. Zonder verhaal heb je niets te vertellen. En dat gaat op een speciale manier. Mensen worden consequent met ‘u’ en ‘meneer’ aangesproken. Als het mogelijk is groet de agent eerst en stelt zichzelf voor, geeft zelfs een hand, zoals we zien in programma’s als ‘Blik op de weg’. “Goedemiddag, mijn naam is Pietersen, Politie Utrecht.” De agent vertelt ook steevast wat de bedoeling is of waar hij mee bezig is. “De reden dat ik u aan de kant zet is ...”. Acties worden eerst aangekondigd: “Ik ga u nu fouilleren”.

#### 5. Gezag wordt bepaald door gedrag

*Gezag valt of staat bij het hebben en tonen van integriteit, betrouwbaarheid en duidelijkheid.* In dit essay klinkt niet voor niets een appèl door voor zelfbewustzijn bij allen in de publieke sector die de lastige taak hebben gezag uit te oefenen. *Gezag heb je niet door afkomst, en zelfs niet door ambt, gezag verwerf je.* Mensen moeten weten wat ze aan je hebben en van je op aan kunnen. Het kunnen luisteren en je open stellen voor ideeën, suggesties en kritiek horen er allemaal bij. Je moet je dus kwetsbaar durven opstellen. Hiervoor is zelfbewust zijn en persoonlijkheid nodig. *Gezag wordt eerst en vooral bepaald door voorbeeldgedrag: dat vraagt om rolvastheid, communicatief vermogen en een goede sociale antenne.* Storytelling stelt gezagsdragers in staat om leidend te zijn door zelf leiderschap te (ver)tonen, met consistentie in zijn, denken, uiten en doen. *De nieuwe gezagsdrager heerst niet door te dicteren wat anderen moeten doen, maar door het zelf voor te leven.* Zoals Gandhi zei:

“Be the change you want to see in the world.”





# 2

*Dat was mijn kennismaking met echt 'besturen op de macht'. Er is toen een soort 'vijanddenken' ontstaan. [Dat kwam] door zijn gedrag, zijn gebruik van de microfoon en zijn opstelling. (...) Dat vijandbeeld heeft zó veel wrijving, onbegrip en boosheid veroorzaakt, dat het daardoor in de hoofden van straatgenoten, de buurt, alleen maar verder escaleerde.*

*(boze burger over het optreden van een bestuurder in een interview met de auteur op 25-02-2010)*

Niels Karsten is universitair hoofddocent bij de Tilburgse school voor Politiek en Bestuur.

## “Maar ze hebben er wel over nagedacht.”

### *Niels Karsten over de rol van gezag bij het voorkomen van vijandigheid jegens politieke ambtsdragers*

Dat het gezag van politieke ambtsdragers toenemend wordt betwist mag geen nieuws meer heten.<sup>01</sup> De opkomst van kritische en mondige burgers maakt dat het handelen en de beslissingen van politieke ambtsdragers tegenwoordig voortdurend onderwerp zijn van debat en kritische beschouwing.<sup>02</sup> Bestuurders zien zich geconfronteerd met een wijd verbreide scepsis ten aanzien van publiek gezag,<sup>03</sup> zeker voor wat betreft traditionele, meer formele gezagsvormen.<sup>04</sup> *Eerder dan om een herwaardering van traditionele gezagsvormen, vraagt die ontwikkeling om eigentijdse vormen van gezag en om nieuwe handelingsrepertoires voor politieke ambtsdragers.*<sup>05</sup> De context waarin politieke ambtsdragers besturen is namelijk zodanig veranderd, dat een beroep op formele gezagsbronnen niet langer volstaat, zo wordt in dit essay betoogd. Agressie en geweld tegen politieke

ambtsdragers onderstrepen het belang van een herijking van het publieke gezag. Die vijandigheid is een serieus probleem, waar nieuwe vormen van gezaghebbendheid mogelijk een antwoord op zijn. Het is echter niet eenvoudig aan te geven hoe dat moderne gezag eruit ziet en wat het inhoudt. Inzicht in wat de gezagsbronnen van bestuurlijke gezagsdragers zijn, is er namelijk vooralsnog maar beperkt<sup>06</sup>. Het ontbreekt heden ten dage aan een positieve invulling van het gezagsbegrip.<sup>07</sup>

Dit essay verkent daarom de hedendaagse gezagsbronnen van politieke ambtsdragers en in het bijzonder lokale bestuurders. Dat gebeurt op basis van een literatuurverkenning en een analyse van empirisch onderzoek. In het eerste deel van dit essay wordt gezag gedefinieerd en worden de gezagsbronnen van Nederlandse burgemeesters en wethouders verkend. In het tweede deel worden deze gezagsbronnen met behulp van de politieke theorie van Chantal Mouffe in

<sup>01</sup> o.a. Hay, 2007; Dijkstra & Holtslag, 2010

<sup>02</sup> Hartley & Benington, 2011, pp. 207-208

<sup>03</sup> Lidström, 2007, p. 506; Furedi, 2009

<sup>04</sup> Van Stokkom, 2013, pp. 43-44

<sup>05</sup> Hajer, 2009, p. 4; Van den Brink, 2012

<sup>06</sup> Hartley & Benington, 2011, p. 208

<sup>07</sup> Zie ook Arendt, 2006

verband gebracht met agressie en geweld tegen politieke ambtsdaggers. Aan de hand hiervan wordt betoogd dat politieke ambtsdragers die zich beroepen op algemeen aanvaarde principes, waarden en normen, of die persoonlijke gezagsbronnen benutten, kansrijker zijn in de strijd tegen agressie en geweld dan collega-bestuurders die een beroep doen op institutionele of gedelegeerde gezagsbronnen.

## 1. Vijf mogelijke gezagsbronnen voor lokale politieke ambtsdragers

‘Gezag’ wordt in dit essay gedefinieerd als een situatie waarin een ambtsdrager zijn handelen in de ogen van zijn publiek met goede reden heeft omgeven, oftewel: een situatie waarin het publiek overtuigd is van de juistheid van diens handelen.<sup>08</sup> De door burgers ervaren redelijkheid van een beslissing of handeling staat in die opvatting van gezag centraal.<sup>09</sup> Ze houdt niet in dat burgers het per se eens moeten zijn met een bestuurder, of een beslissing niet kunnen afwijzen.<sup>10</sup> Ze houdt wel in dat burgers de overwegingen van een bestuurder moeten begrijpen, in de zin dat ze er begrip voor hebben. *Het gezag van politieke ambtsdragers is afhankelijk van de mate waarin burgers de redelijkheid van diens handelen erkennen.*<sup>11</sup>

De ‘uitlegbaarheid’ van een beslissing is dus van groot belang voor bestuurders. *Vandaar ook dat actieve (publieke) verantwoording tegenwoordig een belangrijk mechanisme is om gezag te verwerven.* Maar ‘redengeving’ is niet de enige manier om dat te doen.<sup>12</sup> De situatie waarin burgers het handelen van een bestuurder als redelijk ervaren kan bijvoorbeeld ook voortvloeien uit de overtuiging dat de betreffende handeling of beslissing legitiem is. Legitieme machtsuitoefening alleen is dus niet voldoende voor gezag<sup>13</sup>; legitimiteit is maar één aspect van het handelen van een bestuurder dat burgers beoordelen. Om van gezag te kunnen spreken moeten burgers begrip hebben voor de bredere afweging die aan een handeling of een beslissing ten grondslag ligt.

In navolging van Avant, Finnemore en Sell<sup>14</sup> maakt dit essay onderscheid tussen vijf typen gezagsbases, die kunnen worden aangewend als gezagsbron<sup>15</sup>:

- a) op *instituties* gebaseerd gezag,
- b) op een *mandaat* gebaseerd gezag,
- c) op *expertise* gebaseerd gezag,
- d) op *waarden* gebaseerd gezag,
- e) op *persoonlijke kwaliteiten* gebaseerd gezag.

### Instituties

Op instituties gebaseerd gezag vloeit voort uit de positie die een ambtsdrager in een organisatie inneemt. In dit geval de positie die een lokaal bestuurder inneemt binnen de eigen organisatie en de taken en verantwoordelijkheden die daarbij horen. Het gaat hierbij dus vooral om de institutionele legitimiteit van het bestuurshandelen. Burgemeesters en wethouders beschikken bijvoorbeeld over formeel wettelijke beslissingsmacht en kunnen dwangmiddelen aanwenden. Denk daarbij aan rechtstreeks aan de burgemeester toegekende bevoegdheden om een noodbevel of een noodverordening uit te vaardigen ten behoeve van de openbare orde, of aan de mogelijkheid die het college van Burgemeester en Wethouders heeft om beschikkingen uit te vaardigen. Bestuurders kunnen zich op dergelijke taken en verantwoordelijkheden beroepen, in de hoop dat burgers daardoor meer begrip krijgen voor hun handelen.

### Mandaat

Het gezag van bestuurders kan ook gebaseerd zijn op een mandaat dat zij hebben gekregen van andere bestuursorganen. Zo wordt de uitwerking van beleid vaak door de gemeenteraad aan het college gemandateerd. Vatten we het mandaat iets breder en minder juridisch op, dan gaat het bij op een mandaat gebaseerd gezag om al het gezag dat bestuurders ontlenen aan andere gezagsdragers. We zouden daar bijvoorbeeld het rechtmatigheidstoezicht door de burgemeester onder kunnen scharen. Hij is dan wel geen rijksheer meer, de burgemeester bewaakt nog wel de rechtmatigheid van besluiten van de gemeenteraad in het licht van nationale wetten. Ook wanneer een wethouder zich beroept op het collegebeleid, is dat te beschouwen als op een mandaat gebaseerd gezag: de legitimiteit van zijn handelen verbindt hij in zo’n geval met een ‘hogere’ bron van gezag.

<sup>08</sup> Zie ook 't Hart, 2005, p. 228

<sup>09</sup> Friedrich, 1972, pp. 49, 55

<sup>10</sup> Ruscio, 2008, p. 23

<sup>11</sup> Karsten, 2013, pp. 24, 48

<sup>12</sup> Dijstelbloem & Holtslag, 2010, pp. 50-51; Karsten, 2013

<sup>13</sup> 't Hart, 2005, p. 228

<sup>14</sup> Avant, Finnemore & Sell, 2010, pp. 11-14

<sup>15</sup> Deze typologie is een doorontwikkeling van een eerdere typologie, die al eens in toegepast op burgemeesters en wethouders. Zie: Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.

### Expertise

Bij gezag gebaseerd op expertise, beroept een bestuurder zich op specifieke kennis van bijvoorbeeld de omstandigheden die bij het nemen van een beslissing in ogenschouw moeten worden genomen. Deze gezagsbron wordt traditioneel geassocieerd met bijvoorbeeld vooraanstaande wetenschappers of technici,<sup>16</sup> maar kan ook voor lokale bestuurders van waarde zijn. Zij hebben immers als geen ander kennis van het reilen en zeilen binnen een gemeentelijke organisatie. Een burgemeester die in de gemeenteraad verantwoording moet afleggen over een in regionaal verband genomen beslissing, beschikt bijvoorbeeld over specifieke kennis over het verloop van de onderhandelingen.<sup>17</sup> Deelt hij die kennis met burgers, dan kan dat leiden tot een beter begrip van de uitkomst van die onderhandelingen onder burgers.

### Waarden

In het geval van 'op waarden gebaseerd gezag', beroept een politieke ambtsdrager zich op principes, waarden of morele normen waarover brede maatschappelijke en/of politieke overeenstemming bestaat.<sup>18</sup> Een bestuurder toont zich in zo'n geval dienstbaar aan breed gedragen beginselen als wederkerigheid en verdelende rechtvaardigheid. Doet hij dit succesvol, dat wil zeggen op een manier die aansluit bij de wensen en verwachtingen van burgers en de waarden of normen die zij hanteren, dan kan hij daaraan gezag ontleen.<sup>19</sup>

### Persoonlijke kwaliteiten

Het gezag van een politieke ambtsdrager kan ook gebaseerd zijn op diens persoonlijke kwaliteiten. Anders dan bij expert-gezag gaat het daarbij niet om specifieke kennis, maar om vaardigheden of andere persoonlijke kwaliteiten van een bestuurder. Daartoe behoren bijvoorbeeld het vermogen om anderen zich in jou te laten herkennen en de overtuigingskracht van een ambtsdrager.<sup>20</sup> De ene bestuurder weet door zijn manier van optreden meer begrip voor een beslissing te creëren dan een ander.

Uit een eerdere theoretische verkenning bleek dat burgemeesters en wethouders niet in dezelfde mate uit deze gezagsbronnen kunnen putten. Voor het gezag van burgemeesters zijn bijvoorbeeld onafhankelijkheid en onpartijdigheid van groter belang dan voor het gezag van wethouders. Burgemeesters moeten, meer dan wethouders, een zekere afstand tot de (lokale) partijpolitiek kunnen bewaren.<sup>21</sup> Het belang van deze op waarden gebaseerde gezagsbron wordt bevestigd in recent onderzoek naar het burgemeestersambt.

Burgemeesters wijzen daarin hun 'positie boven de partijen' aan als hun bij uitstek belangrijkste gezagsbron. Deze wordt gevolgd door een aantal persoonsgebonden gezagsbronnen, namelijk 'herkenbaarheid voor partijen in de samenleving', 'persoonlijk contact', 'mijn persoonlijkheid' en 'leiderschapstijl'. Pas op de zesde plaats volgt een op instituties gebaseerde gezagsbron, namelijk de wettelijke bevoegdheden die een burgemeester heeft. Wat verder opvalt, is dat institutionele gezagsbronnen die gekoppeld zijn aan de aanstellingswijze van de burgemeester, zoals de Kroonbenoeming en het advies van de gemeenteraad bij de benoeming, relatief laag scoren. Onderaan het lijstje van veertien

onderscheiden gezagsbronnen eindigt bij burgemeesters hun partijlidmaatschap.<sup>22</sup>

Hoewel de gezagsbronnen van wethouders nog niet op dezelfde manier zijn onderzocht, is de verwachting gerechtvaardigd dat deze rangorde van gezagsbronnen er voor wethouders anders uitziet. Voor hen is het partijlidmaatschap, ondanks de gedualiseerde verhoudingen in het gemeentebestuur, nog altijd van groot belang. In ieder geval in vergelijking met hun professionele vaardigheden.<sup>23</sup> Ook is duidelijk dat wethouders het, anders dan burgemeesters, niet moeten hebben van een positie boven de partijen. Voor hen zijn persoonlijke gezagsbronnen veel belangrijker en dan in het bijzonder hun overtuigingskracht.<sup>24</sup>

## 2. Op weg naar agonistische verhoudingen tussen burgers en bestuurders

De vraag is nu hoe deze gezagsbronnen zich verhouden tot de agressie en het geweld waarmee ook lokale bestuurders te maken hebben. 45 Procent van de burgemeesters had in 2014 te maken met agressie en geweld. Van de wethouders werd 40 procent met

<sup>16</sup> Avant et al., 2010, p. 12

<sup>17</sup> Zie ook Prins, Cachet, Van der Linde, Tudjman & Bekkers, 2013

<sup>18</sup> Avant et al., 2010, p. 13; zie ook Karsten & Jansen, 2013

<sup>19</sup> Friedrich, 1972, pp. 61-65

<sup>20</sup> Karsten & Jansen, 2013

<sup>21</sup> Idem, pp. 382-383

<sup>22</sup> Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam & Leenknecht, 2014, pp. 59-60

<sup>23</sup> Aardema, Boogers & Korsten, 2012, p. 23; zie ook Van Ostaaijen, 2014

<sup>24</sup> Karsten & Jansen, 2013

agressie en geweld geconfronteerd. Daarmee is een daling ingezet in vergelijking met 2012, na een eerdere een opvallende stijging tussen 2010 en 2012, maar toch ervaart nog altijd een aanzienlijk deel van de Nederlandse bestuurders agressie en geweld, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld raadsleden, waar het slachtofferschap van agressie en geweld 'slechts' zo procent bedraagt.<sup>25</sup> Kennis over de oorzaken van agressie en geweld tegen publieke gezagsdragers is echter maar beperkt beschikbaar.<sup>26</sup> Als gevolg daarvan is het verband tussen agressie en geweld enerzijds en gezag anderzijds voorlopig nog vooral een theoretisch verband. Tegelijk zijn er wel sociaal-culturele beschouwingen beschikbaar die meer licht werpen op de verhouding tussen de twee.<sup>27</sup> In die lijn verkent dit essay de relatie tussen de verschillende gezagsbronnen voor politieke ambtsdragers en agressie en geweld.

Agressie en geweld worden daarbij beschouwd als een resultaat van de ongemakkelijke spanning tussen enerzijds de horizontalisering van politiek-maatschappelijke verhoudingen en anderzijds het feit dat een gezagsrelatie per definitie asymmetrische sociale verhoudingen veronderstelt. Een proces van democratisering heeft de afgelopen decennia traditionele, sterk verticaal gerichte vormen van gezagsuitoefening ondermijnd.<sup>28</sup> Parallel daaraan vond een meer algemene horizontalisering van machtsverhoudingen plaats.<sup>29</sup> Tegelijk veronderstelt elke gezagsrelatie

noodzakelijk een machtsongelijkheid.<sup>30</sup> De gevoelde machteloosheid bij burgers die voortvloeit uit de onbalans tussen gehorizontaliseerde politiek-maatschappelijke verhoudingen enerzijds en de machtsongelijkheid die kenmerkend is voor publiek gezag anderzijds, leidt tot agressie tegen ambtsdragers.<sup>31</sup>

Maar niet elke onbalans in het machtsevenwicht tussen burgers en bestuurders leidt tot agressie en geweld. De vrijwillige acceptatie van een zekere mate van machtsverschil door burgers is juist wat de effectieve uitoefening van gezag mogelijk maakt. Precies daarin verschilt gezagsuitoefening van machtsuitoefening *sec*. Evenmin kenmerkend voor situaties waarin agressie en geweld aan de orde zijn, is dat er sprake is van een conflict tussen burgers en bestuurders. Conflict behoort namelijk tot de kern van het politieke.<sup>32</sup> Politici maken voortdurend (pijnlijke) keuzes tussen botsende alternatieven.<sup>33</sup> Het in goede banen leiden van die keuzes, op zo'n manier dat collectieve actie mogelijk wordt, is nu juist de essentie van de taak van politieke ambtsdragers.<sup>34</sup>

Kenmerkend voor situaties waarin agressie en geweld aan de orde zijn, is dat het conflict tussen politieke tegenstanders is ontaard in een strijd tussen vijanden.<sup>35</sup> Van dergelijk vijandschap is geen sprake in het geval van als legitiem ervaren gezagsuitoefening. Het onderscheid tussen deze twee typen conflicten is goed te begrijpen

aan de hand van het werk van politiek filosoof Chantal Mouffe.<sup>36</sup> Zij maakt onderscheid tussen *antagonistische* conflicten en *agonistische* conflicten. In het eerste geval is sprake van een ervaren vijandschap tussen bestuurder en burger, terwijl de twee partijen elkaar in het tweede geval ervaren als te respecteren 'opponenten'. Bij antagonistische conflicten zijn de partijen erop uit om elkaar te vuur en te zwaard te bestrijden en gebeurt dat buiten de politieke orde.<sup>37</sup> Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers, bijvoorbeeld in de vorm van het ingooien van ruiten bij een bestuurder thuis of zelfs brandstichting,<sup>38</sup> zijn daar bij uitstek voorbeelden van. Burgers komen in opstand tegen bestuurders op een manier die buiten de geëigende politieke en juridische kanalen omgaat, zoals we die in een democratische rechtsstaat kennen. Bij *agonistische* conflicten respecteren de opponenten juist de politieke orde. Kenmerkend voor antagonistische verhoudingen is dat ten minste één van de partijen de legitimiteit van (het handelen van) de ander zo zeer betwist dat hij de tegenpartij niet langer tolereert, maar bestrijdt.<sup>39</sup> Bij *agonistische* verhoudingen, daarentegen, erkennen beide partijen elkaars legitimiteit en tolereren zij elkaar als deelnemers aan het politieke spel. Van wezenlijk belang hierin is de erkenning van de validiteit van de positie en de argumenten van de ander.<sup>40</sup> Juist daarom zijn legitimiteit en gezag sterk met elkaar verweven: het verwerven van begrip voor het eigen handelen door bestuurders bij burgers draagt bij aan de legitimiteit van dat handelen. Dat de-escalereert de verhoudingen, zelfs als

<sup>25</sup> Brekelmans, Van den Tillaart & Homburg, 2013, pp. III, 70; Bouwmeester, Holzmann & Franx, 2014, p. 46

<sup>26</sup> Peeters, Ferket & Docters van Leeuwen, 2012, p. 251

<sup>27</sup> Onder andere Van Stokkom, 2013

<sup>28</sup> Van den Brink, 2012

<sup>29</sup> Frissen, 1999; Michels & Meijer, 2003; Van Stokkom, 2013

<sup>30</sup> Mouffe, 2005a; Jansen, Van den Brink & Kneyber, 2012

<sup>31</sup> Van Stokkom, 2013, p. 27

<sup>32</sup> Terpstra, 2002, p. 15

<sup>33</sup> Mouffe, 2005a, p. 17

<sup>34</sup> Ruscio, 2008, p. xi

<sup>35</sup> Zie o.a. Allewijn, 2014, p. 17

<sup>36</sup> Mouffe, 2005a; 2005b

<sup>37</sup> Mouffe, 2005b, p. 4

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld Karsten, 2013

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem, p. 14

het politieke meningsverschil tussen de twee partijen blijft bestaan.

### 3. *Waarden en persoonlijke kwaliteiten als kansrijke gezagsbronnen voor politieke ambtsdragers*

De vraag is nu welke gezagsbronnen voor lokale bestuurders het meest kansrijk zijn in het voorkomen van antagonistische verhoudingen, die een voedingsbodem kunnen zijn voor agressie en geweld. Voor op instituties gebaseerd gezag en op een mandaat gebaseerd gezag geldt, dat er relatief weinig erkenning van de validiteit van de positie en de argumenten van de ander van uitgaat. Het zijn gezagsbronnen waarin machtsuitoefening centraal staat. De dwang die daarvan uitgaat staat, ondanks dat het democratisch gelegitimeerd is, op gespannen voet met de toenemende behoefte van burgers om gehoord te worden en om serieus te worden genomen.<sup>41</sup> Voor de acceptatie van beslissingen blijkt het bijvoorbeeld van wezenlijk belang of besluitvormers in de ogen van burgers de belangen van de burger voldoende hebben meegewogen en of burgers de kans hebben gehad hun opvattingen

kenbaar te maken.<sup>42</sup> Dat geldt zeker ook in gevallen waar burgers en bestuurders het oneens zijn.<sup>43</sup> Een beroep op de legitimiteit van de machtsuitoefening alleen volstaat daarom niet. De institutionele en positionele aspecten van gezag hebben aan relevantie verloren.<sup>44</sup>

Voor burgemeesters, die nog altijd sterk geassocieerd worden met de rol van burgervader waarin zij zagezegd 'van iedereen en voor iedereen' zijn, is het bijvoorbeeld moeilijk maatschappelijk gezag te ontlenen aan de bevoegdheden die zij in de positie van openbare ordebewaker hebben.<sup>45</sup>

Het citaat aan het begin van dit essay laat zien dat een beroep op institutioneel gezag impliciet kan zijn. Het verhoogde podium waarop een bestuurder plaatsneemt, zijn directieve houding, zijn gebruik van de microfoon, misschien zelfs zijn maatpak met stropdas; het zijn symbolen van een autoritair gezag dat een beslissing oplegt aan burgers, alsof het bestuur, letterlijk, boven hen staat. De verbale én non-verbale communicatie van de bestuurder moeten daarom 'symbolen' van een meer gelijke machtsbalans bevatten. Ze moeten uitstralen dat de burger serieus genomen wordt.<sup>46</sup> Om gezag te herwinnen moeten bestuurders de moed tonen om achter controversiële beslissingen te gaan staan, maar tegelijk van harte bereid zijn hun overwegingen uit te leggen en te rechtvaardigen ten overstaan van burgers.<sup>47</sup>

Een beroep op specifieke kennis biedt in sommige gevallen kansen, maar beantwoordt slecht aan de veranderde politiek-maatschappelijke verhoudingen. Burgers hebben hun kennis- en informatieachterstand ten opzichte van beleidsmakers namelijk voor een groot deel ingelopen en beschikken over ervaringskennis die van grote waarde kan zijn in de beleidsvorming.<sup>48</sup> Zeker in het geval dat er sprake is van politiek-inhoudelijke meningsverschillen tussen burgers en bestuurders, miskent een beroep op kennis het normatieve, niet-rationele en niet-technocratische karakter van het politieke.<sup>49</sup> Met name voor wethouders, die middenin het politieke bedrijf staan, is een beroep op kennis weinig kansrijk. Burgers zullen het niet-rationele karakter van politieke beslissingen snel doorzien.<sup>50</sup> Hierin verschilt het gezag van politieke ambtsdragers wezenlijk van het gezag van bijvoorbeeld artsen, reclasseringswerkers of rechters – de meer uitvoerende gezagsdragers, voor wie kennis een belangrijkere gezagsbron is.<sup>51</sup> De twee resterende gezagsbronnen, een beroep op waarden of op persoonlijke kwaliteiten, lijken meer kansen te bieden voor burgemeesters en wethouders in de strijd tegen agressie en geweld. Voor burgemeesters geldt dat zij een beroep kunnen doen op een waarde als integriteit, die zij aanwijzen als de bij uitstek belangrijkste waarde in hun functioneren,<sup>52</sup> en andere waarden van goed bestuur. Een beroep op procedurele rechtvaardigheid is bijvoorbeeld een heel kansrijke gezagsbron voor burgemeesters.<sup>53</sup> De burgemeester geldt als hoeder van democratische

<sup>41</sup> Zie Norris, 2011; Van Stokkom, 2013

<sup>42</sup> Lind, Kanfer & Earley, 1990; Van den Bos, 2005

<sup>43</sup> Esaiasson, 2010

<sup>44</sup> Hajer, 2009, pp. 26-29; Jansen et al., 2012, p. 317

<sup>45</sup> Sackers, 2010

<sup>46</sup> Zie Hewitt, 2003

<sup>47</sup> Karsten, 2013; zie ook Dijstelbloem & Holtslag, 2010

<sup>48</sup> WRR, 2012

<sup>49</sup> Mouffe, 2005a

<sup>50</sup> Karsten, 2013, p. 291

<sup>51</sup> Karsten & Jansen, 2013

<sup>52</sup> Karsten et al., 2014, pp. 41-42

<sup>53</sup> Jansen et al., 2012, p. 308; Karsten et al., 2014, p. 161

beginselen en bewaakt in die functie de kwaliteit van de lokale besluitvorming. Dergelijke waarden en principes staan aan de basis van het gezonde, agonistische politieke bedrijf zoals Mouffe<sup>54</sup> dat voorstelt. Ze scheppen de voorwaarden voor goed democratisch bestuur waarbinnen de politieke strijd op een productieve wijze gestreden wordt. Door politisering van het ambt en de sterk toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad staan zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid onder druk. Dat is zorgelijk omdat die essentieel zijn voor de waarborgende rol van de burgemeester.<sup>55</sup>

Ook voor wethouders geldt een beroep op principes, waarden of morele normen als een kansrijke gezagsbron. Het gaat dan niet zozeer om de proceswaarden die we met de burgemeester associëren, maar om meer politiek-inhoudelijke waarden als gelijkheid, eerlijkheid en rechtvaardigheid.<sup>56</sup> Hoewel er over de interpretatie van die waarden fundamentele politieke meningsverschillen bestaan, wordt het belang ervan maatschappelijk breed erkend.<sup>57</sup> Dat maakt dat argumenten van bestuurders die refereren aan dergelijke waarden als valide worden ervaren, ook als burgers het oneens blijven met de genomen beslissing. Mouffe noemt dat een ‘conflictuele consensus’.<sup>58</sup> Empirisch onderzoek steunt de stelling dat een beroep op waarden de ervaren redelijkheid van een beslissing, en dus het gezag van een bestuurder, vergroot:

*“appeals to normative principles to support the claim that a controversial policy decision was the right thing to do - have consistently emerged among the most effective accounts, resulting in higher levels of satisfaction and more positive evaluations of the official than other types of explanations”.*<sup>59</sup>

De verklaring daarvoor is gelegen in het feit dat een dergelijke aanspraak de politiek-inhoudelijke kant van het conflict erkent, en recht doet aan het feit dat mensen graag zelf de overwegingen die achter een besluit liggen willen beoordelen<sup>60</sup>; ze erkent burgers als valide partners van het bestuur.

Persoonlijke kenmerken zijn een tweede kansrijke

gezagsbron voor politieke ambtsdragers als het gaat om het voorkomen van agressie en geweld. Van persoonlijk contact, dat burgemeesters aanwijzen als de op twee na belangrijkste gezagsbron,<sup>61</sup> weten we bijvoorbeeld dat het doorgaans een de-escalierend effect heeft op het gedrag van burgers.<sup>62</sup> En de zo belangrijke herkenbaarheid van de burgemeesters voor partijen in de samenleving, versterkt de identificatie van burgers met het bestuur, wat een belangrijke voorwaarde is voor het in goede banen leiden en onschadelijk maken van potentieel antagonisme.<sup>63</sup> Die identificatie helpt antagonisme te ‘temmen’ en te transformeren in agonisme.<sup>64</sup> Niet alleen voor burgemeesters, maar *ook voor wethouders is het daarom belangrijk dat zij herkenning ontmoeten bij burgers. Dat is niet alleen een proces van redengeving, maar ook van ‘de juiste houding’, inlevingsvermogen en overtuigingskracht.*<sup>65</sup> *Politieke ambtsdragers verwerven gezag in interactie met burgers middels verbale én non-verbale communicatie.*<sup>66</sup>

Samenvattend kunnen we stellen dat politieke ambtsdragers die een beroep doen op algemeen aanvaarde principes, waarden en normen of die persoonlijke gezagsbronnen benutten, kansrijker zijn in de strijd tegen agressie en geweld dan collega-bestuurders die een beroep doen op institutionele of gedelegeerde gezagsbronnen. Door zich te beroepen op waarden die aansluiten bij de wensen, verwachtingen en waardenpatronen van burgers laten bestuurders zien

<sup>54</sup> Mouffe, 2005b

<sup>55</sup> Karsten et al., 2014

<sup>56</sup> Karsten & Jansen, 2013

<sup>57</sup> Allewijn, 2014, p. 17

<sup>58</sup> Mouffe, 2005a, p. 131

<sup>59</sup> McGraw, Timpone & Bruck, 1993, p. 290

<sup>60</sup> Brown, 2000

<sup>61</sup> Karsten et al., 2014, p. 59

<sup>62</sup> Allewijn, 2014, p. 17

<sup>63</sup> Mouffe, 2005a, p. 27; 2005b, p. 151

<sup>64</sup> Mouffe, 2005a, p. 28

<sup>65</sup> Onder andere Hajer, 2009

<sup>66</sup> Zie ook Tonkens in Jansen & Gabrielli, 2012, p. 280

dat zij burgers beschouwen als serieuze opposanten met legitieme en valide argumenten. Ze kunnen zo begrip creëren voor hun beslissingen, wat niet lukt als ze besturen 'op de macht'. Dat betekent nog niet dat burgers het met controversiële beslissingen eens zullen zijn, maar het verkleint wel de kans dat ze bestuurders te vuur en te zwaard bestrijden als waren zij de vijand.

## 4. Referenties

**Aardema, H., Boogers, M.J.G.J.A., & Korsten, A.F.A. (2012).**

Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-33.

**Allewijn, D. (2014).**

Prettig contact bij de mediator: beschouwingen over het conflicthanteringspalet en de plaats van mediation daarin. In A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen.: visies op geschilbeslechting door de overheid* (pp. 16-28). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Arendt, H. (2006).**

*Between past and future: eight exercises in political thought*. Londen: Penguin Classics.

**Avant, D.D., Finnemore, M., & Sell, S.K. (2010).**

*Who governs the globe?* (Vol. 114): Cambridge: Cambridge University Press.

**Bos, K. van den (2005).**

What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice* (pp. 273-300). Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

**Bouwmeester, P., Holzmann, M., & Franx, K. (2014).**

*Monitor agressie en geweld openbaar bestuur 2014*. Hoorn: i & o research.

**Brekelmans, J., Tillaart, J. van den, & Homburg, G. (2013).**

*Metamonitor veilige publieke taak 2013*. Amsterdam: Regioplan.

**Brown, J. (2000).**

Critical reasoning, understanding and self-knowledge. *Philosophy and Phenomenological Research*, 61(3), 659-676. Brink, G. van den (2012). Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 19-36). Amsterdam: Boom.

**Dijstelbloem, H., & Holtslag, J.W. (2010).**

De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam University Press.

**Esaiasson, P. (2010).**

Will citizens take no for an answer?: what government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2(3), 351-371.

**Friedrich, C.J. (1972).**

*Tradition and authority*. Londen: Pall Mall.

**Frissen, P.H.A. (1999).**

*De lege staat*. Amsterdam: Nieuwezijds.

**Furedi, F. (2009).**

Why is authority always a problem?- Thomas Morus Lecture 11-11-2009 Retrieved 30-06-2010, from [http://www.ru.nl/sp/english/review/review/review\\_previous/reports-en-lectures/lecture\\_frank\\_furedi/](http://www.ru.nl/sp/english/review/review/review_previous/reports-en-lectures/lecture_frank_furedi/)

**Hajer, M.A. (2009).**

*Authoritative governance*. Oxford: Oxford University Press.

**'t Hart, P. (2005).**

Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.

**Hartley, J., & Benington, J. (2011).**

Political leadership. In A. Bryman, D. Collinson, K. Grint, M. Uhl-Bien & B. Jackson (red.), *The SAGE handbook of leadership* (pp. 201-212). Londen: Sage.

**Hay, C. (2007).**

*Why we hate politics*. Cambridge: Polity Press.

**Hewitt, J.P. (2003).**

Symbols, objects, and meanings. In L.T. Reynolds & N.J. Herman-Kinney (red.), *Handbook of symbolic interactionism* (pp. 307-325). Walnut Creek: AltaMira Press.

**Jansen, T., Brink, G. van den, & Kneyber, R. (2012).**

Naar een legitieme, niet-besmukte gezagsuitoefening. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 296-317). Amsterdam: Boom.

**Jansen, T., & Gabrielli, A. (2012).**

Theorie ontmoet praktijk: handreikingen voor effectief modern gezag. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 279-295). Amsterdam: Boom.

**Karsten, N. (2013).**

*Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account [PhD thesis]*. Tilburg.

**Karsten, N., & Jansen, T. (2013).**

Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.

**Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G.-J. (2014).**

*Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.

**Lidström, A. (2007).**

Territorial governance in transition. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508.

**Lind, E.A., Kanfer, R., & Earley, P.C. (1990).**

Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59(5), 952.

**McGraw, K.M., Timpone, R., & Bruck, G. (1993).**

Justifying controversial political decisions: home style in the laboratory. *Political Behaviour*, 15(3), 289-308.

**Michels, A.M.B., & Meijer, A.J. (2003).**

Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording. *Bestuurswetenschappen*, 57(4), 329-347.

**Mouffe, C. (2005a).**

*Over het politieke*. Kampen: Klement.

**Mouffe, C. (2005b).**

*The return of the political*. Londen: Verso.

**Norris, P. (2011).**

*Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Ostaaijen, J.J.C. van (2014).**

Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht. *Bestuurswetenschappen*, 68(2), 68-86.

**Peeters, R., Ferket, J., & Docters van Leeuwen, A. (2012).**

Geweld tegen gezagsdragers: over publieke professionals als spel in de gezagsparadox. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 246-262). Amsterdam: Boom.

**Prins, R., Cachet, A., Linde, C. van der, Tuijman, T., & Bekkers, V.J.J.M. (2013).**

*Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam.

**Ruscio, K.P. (2008).**

*The leadership dilemma in modern democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.

**Sackers, H.J.B. (2010).**

*Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht [oratie]* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

**Stokkom, B. van (2013).**

*Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak inzicht en uitzicht*. Den Haag: Boom Lemma.

**Terpstra, M. (2002).**

*Omstreden besluiten: filosofische aspecten van het besturen*. Amsterdam: SUN.

**WRR. (2012).**

*Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



# 3

*Wat kunnen we doen tegen de agressie en het geweld tegen overheidsmedewerkers en publieke ambtsdragers, ofwel 'dienstverleners met een publieke taak'? Misschien dit: we kunnen hen helpen een nieuw, beter functionerend gezag te verwerven, geïnspireerd op het communicatieve gezag van de (Amsterdamse) politie. Met dat voorbeeld kunnen ook de burgers zelf aangesproken worden.*

Jurriën Rood is filmmaker en filosoof

## Leer van de politie dat gezag mag en kan

### *Jurriën Rood - Een les voor overheid en bevolking*

#### 1. Inleiding

Het verschijnsel is inmiddels overbekend. In onze samenleving wordt regelmatig agressief of gewelddadig opgetreden tegen overheidswerknemers, of dat nu bestuurders zijn dan wel uitvoerenden (loketbeambten, docenten, buschauffeurs, leerplichtambtenaren). Al dan niet geüniformeerde 'dienstverleners met een publieke taak' worden in enige mate verbaal of fysiek belaagd door een publiek dat zij eigenlijk moeten bijstaan, vervoeren, controleren of besturen. Terwijl geweld tegen de politie een lange traditie heeft, is de agressie en het geweld tegen ongewapende beambten iets van de laatste vijftientig á dertig jaar.

Met name in deze eeuw is de belangstelling ervoor enorm gegroeid, evenals de stapel onderzoeksrapporten die het probleem in kaart brengen. In elk geval één opvallende overeenkomst komt naar daaruit voren: de plegers van agressie en geweld zijn vooral mannen, in

de leeftijd tussen 18 en 35.<sup>01</sup> Even duidelijk is dat een flink percentage van alle openbare dienstverleners er mee te maken krijgt.<sup>02</sup> Over de mogelijke oorzaken bestaan vele hypothesen – sociaal-economische, psychologische, culturele en/of etnische – maar niet één sluitende verklaring.

<sup>01</sup> Volgens Naeyé et.al. 2008 wordt 90% van alle geweldspleging tegen agenten door mannen begaan, hoofdzakelijk in de leeftijd tussen de 18 en 34 jaar. Voor bedreiging ligt dat percentage nog hoger. In de Typologie plegers geweldsdelicten (Loef et.al., 2011) worden 5 groepen daders onderscheiden: drie ervan bestaan uitsluitend en de andere twee in overgrote mate uit mannen. In veel onderzoeksrapporten rondom openbare geweldsproblematiek is de alomverteenwoordiging van mannen zo vanzelfsprekend dat ze niet gesignaleerd wordt. Overigens wordt er opvallend weinig daderonderzoek verricht. Zie ook Rood 2011, Hst 2 en 8.

<sup>02</sup> Zie bijvoorbeeld Sikkema et.al. 2007. Bij 14 onderzochte beroepsgroepen gaf meer dan de helft der ondervraagden aan het afgelopen jaar met 'ongewenst gedrag' geconfronteerd te zijn. Negatieve uitschieters waren spoorweg- (98%), gevangenis- (91%) en ambulancepersoneel (89%).

En intussen blijft de klemmende vraag: ‘wat doen we eraan?’ vaak onbeantwoord. Het scala van tegenmaatregelen lijkt zich te beperken tot de opties van meer repressie (hoe dan? tegen wie?) of meer preventieve maatregelen (hoe dan? waar?), een diepe zucht en een gevoel van machteloosheid. Bestaat er eigenlijk wel een oplossing voor dit ‘breed maatschappelijke’ probleem – of is onze enige troost dat volgens sommige onderzoeken agressie en geweld de laatste tijd niet meer toeneemt?<sup>93</sup>

De positie van dit artikel is dat het probleem niet op zo’n manier kan worden weggepoetst; niet de toename is het wezenlijke probleem, maar het pure bestaan ervan. Elke aanval op een (ongewapende) dienstverlener zoals een ambulancebroeder is er één teveel en in een rechtsstaat in wezen een absurditeit. Het is een aanval op onze collectieve voorzieningen en daarmee niet alleen op ons allemaal, maar ook op een fundament van de rechtsstaat zelf: namelijk dat het recht van de sterkste er geen plaats heeft en ook geen plaats kan krijgen.

*Het goede nieuws is dat er wel degelijk iets tegen te doen is. Dat wordt zichtbaar als agressie en geweld niet zozeer als een geweldsprobleem wordt opgevat, maar als een gezagsprobleem.* Het is het gezag van de diverse beambten dat onder vuur ligt en aan dit gezag kan iets verbeterd worden. Daarbij kan de politie de onverwachte rol spelen van het goede voorbeeld.

<sup>93</sup> Spierenburg 2010 ‘Over het verband tussen de frequentie van en tolerantie voor geweld’, Justitiële Verkenningen, 36, 2, 30-43 ziet geen absolute toename van geweldsdelicten. Daartegenover constateert bijvoorbeeld Naeyé et.al. 2008, een onomstotelijke, grote toename van de agressie en het geweld tegen politieagenten. Recent werd een afname geconstateerd van agressie en geweld tegen bestuurders. Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014, Ministerie BZK, Den Haag

## 2. De politie als wegwijzer

Zo’n voorbeeldrol van de politie ligt niet voor de hand. Als het gaat om geweld tegen overheidsmedewerkers komt de politie regelmatig op ongunstige wijze in beeld. Bijvoorbeeld als volgt: passagier slaat buschauffeur – na afloop wordt de politie gebeld – er wordt aangifte gedaan (als dat al gedaan wordt) – de verdachte wordt niet gevonden. Hier zien we de politie in haar rol van eigenaar van het geweldsmonopolie die niet overal tegelijk kan zijn, en vaak te laat komt als anderen geweld gebruiken. En in haar rol van overbelaste opsporingsorganisatie en machteloze tussenstap naar verzekering, hulpverlening en nazorg. Dit is de ‘te weinig, te laat-politie’ die het agressieprobleem niet kan verhelpen en zelfs niet kleiner lijkt te maken.

*Er bestaat echter nog een andere, preventieve politie(aanpak), die hier wel van grote waarde kan zijn.* Op twee manieren: als praktisch voorbeeld van een nieuw soort autoriteit, en als aanleiding voor een nieuwe kijk op het begrip autoriteit. De politie functioneert dan als wegwijzer, naar een praktische en naar een meer algemene weg bij het bestrijden van agressie en geweld.

De connectie ligt in het begrip autoriteit, gezag. *Het is de politie als gezagsorganisatie (en niet als geweldsorganisatie) die andere publieke gezagsdragers de weg kan wijzen.* In het uitoefenen van een specifieke vorm van gezag en het op een andere manier denken over dat gezag komt een derde weg in beeld bij het tegengaan van agressie en geweld. Al te behoedzaam om het probleem heen draaien is heel onverstandig en met keihard terugslaan behoren we uiterst zuinig te zijn – maar we zijn niet beperkt tot deze twee opties. In dit stuk wil ik tonen hoe deze derde weg-via-gezag er uit ziet, zowel in praktijk als in theorie.

De basis hiervoor ligt in mijn recente onderzoeken naar het straatgezag van de Amsterdamse politie. En het betreft niet alleen de gezagsdragers, maar evenzeer de bevolking zelf, over wie het gezag wordt uitgeoefend.

Omdat deze weg en de rol van de politie hierin niet vanzelfsprekend zijn, is het zinvol om de verschillende denkstappen die gemaakt worden te expliciteren:

- 1 → Het geweldsprobleem is te zien als een gezagsprobleem
- 2 → Het politiestraatgezag toont een nieuwe, functionerende vorm van gezagsuitoefening
- 3 → Dit communicatieve gezagsmodel is bruikbaar voor andere gezagsuitoefenaars, zowel in haar praktische elementen als in het onderliggende idee
- 4 → Een nieuwe gezagsuitoefening alleen is niet genoeg; ook een verandering in de gezagstoekenning is nodig.

Hierna worden deze gedachten stapsgewijs uitgewerkt.

### 3. Geweld en gezag

Agressie en geweld tegen overheidsambtenaren wordt vaak in verband gebracht met gezag. Maar is het daarmee een gezagsprobleem? Dat is in zijn algemeenheid niet eenvoudig aan te tonen. Wel bestaan er duidelijke aanwijzingen voor zo'n verband.

De overheidswerknemers, beambten zowel als bestuurders, zijn gezagsdragers in die zin dat ze dienstverlenende maar ook controlerende taken uitoefenen in het algemeen belang. Vaak blijken het correcties door de dienstverleners of ordehandhavers te zijn die een agressieve reactie tot gevolg hebben.<sup>04</sup> Maar niet altijd; soms is er helemaal geen directe oorzaak voor agressie en geweld aan te wijzen, het kan dan ook een puur vervelingsverschijnsel zijn.<sup>05</sup> Bekijken we het geweld voor zover het aan gezagssituaties gerelateerd is, dan blijft nog steeds de vraag of de agressie een gevolg is van een verminderd gezag, of misschien wel de oorzaak. In elk geval lijkt het er een directe uitdrukking van te zijn. Een leraar slaan, dat is wat we bedoelen als we zeggen dat docenten geen gezag meer hebben.

Maar komt het gezagsprobleem eerst, of de agressie? Van Stokkoms studie over beledigen van de politie geeft een duidelijke aanwijzing voor het eerste. Van de drie

<sup>04</sup> Volgens Naeyé 2008 komt agressie en geweld tegen de politie het meest voor bij 'aanhouden en overbrengen' gevolgd door 'corrigerend aanspreken' (p 67). Sikkema 2007 noemt voor een veelvoud van andere beroepsgroepen als meest voorkomende aanleiding van verbaal geweld: de terechtwijzing (p11).

<sup>05</sup> Adang 2012, p 110-111, over gewelddadigheden bij voetbalwedstrijden en rondom demonstraties.



door hem genoemde burgermotieven voor het beledigen van agenten blijken twee direct betrekking te hebben op een verschil in positie: 'De politie moet me niet lastigvallen' en 'De burger is de gelijke van de agent'.<sup>06</sup> Met name de laatste treft de kern van de zaak. 'Veel klagers vinden het vreemd en irritant dat een politiebeambte eigenlijk boven ze staat', aldus van Stokkom.<sup>07</sup> Het is het idee van maatschappelijke boven- en onderschikking dat wordt verworpen door deze burger. Dat staat namelijk haaks op de heersende maatschappelijke norm, van gelijkwaardigheid. Maar gezag is niets anders dan een geïnstitutionaliseerde vorm van onder- en bovenschikking, van ongelijkwaardigheid dus. En daar wringt de schoen. In een horizontale samenleving wordt deze ongelijkwaardigheid vaak niet meer geaccepteerd. De frustratie erover kan leiden tot belediging en zelfs tot fysiek geweld. De gezagsuitoefening maakt boos en leidt tot agressie en geweld.

Aan dit geweld, laten we het gezagsgerelateerd geweld noemen, is iets te doen. Want er is een wereld te winnen op het gebied van gezag en onze houding tegenover gezag.

## 4. Straatgezag van de politie

In lange periodes tussen 2007 en 2011 observeerde ik, als filmer/filosof en vrije onderzoeker, agenten van het regiokorps Amsterdam-Amstelland in hun dagelijks werk op straat, toegespitst op het thema gezag.<sup>08</sup> 'Het politiegelag is tanende' stond destijds regelmatig in de krant en ik wilde met eigen ogen zien hoe beroerd het er werkelijk voorstond. Het resultaat was opmerkelijk. Niet alleen blijkt de gezagsuitoefening door de politie erg weinig gewelddadig te zijn, in weerwil van alle beelden die de media, en met name de televisie, ons dagelijks voorzetten. Dit gezag blijkt ook geenszins tanend. De(ze) politie heeft wel degelijk 'straat'gezag, verrassend veel zelfs.<sup>09</sup> Belangrijk daarbij is dat

het begrip 'gezag' hier opgevat wordt in concrete zin: als de mate waarin opdrachten van één partij (de politie) door een andere partij (de burgers) daadwerkelijk nageleefd worden. 'Gezag' is dan niet het wijde begrip zoals vaak wordt gehanteerd in enquêtes: men vraagt daar burgers naar hun mening over het instituut politie, en meet zo eigenlijk het aanzien van dit instituut. Hier ging het niet om meningen, maar om het gedrag van burgers. Wat doen ze als de politie hen iets vraagt of zegt? Ofwel: gehoorzamen burgers nog aan de politie? Ter onderscheiding van de enquête-vorm heb ik deze praktische verschijningsvorm straatgezag genoemd.

Dit straatgezag werd onderzocht in drie stappen en vanuit drie invalshoeken: bij ervaren agenten, bij politiestudenten en in enkele van de 'lastigste buurten' van de regio. Telkens was de uitkomst dezelfde: burgers doen in overgrote mate meteen wat de politie van ze vraagt. In de gezagslastige buurten kon ik het 'gevolg geven aan een politie-opdracht' ook in cijfers uitdrukken: zo'n 76% doet meteen wat gevraagd wordt, 18 % doet het onder protest en plm. 6% doet het niet.<sup>10</sup> Er bestaat een opvallend grote gehoorzaamheid aan de (deze) politie bij hun dagelijkse optreden in de openbare ruimte. En dat geldt voor alle leeftijdsgroepen, óók jongeren.

Nog opmerkelijker is de vorm van dit gezag: het blijkt een strikte combinatie van praten en optreden. Er wordt door deze agenten altijd gepraat, er wordt contact gemaakt en handen geschud, óók met de veelplegers uit de top 600.<sup>11</sup> Er wordt evengoed, vaak in hetzelfde contact, kordaat opgetreden, ingegrepen, een bon geschreven of aangehouden. Deze gezagsuitoefening gaat voorbij aan twee oude, ingesleten clichébeelden over het politieoptreden: de brute, gewelddadige

<sup>08</sup> Het Juxta-project, bedacht door toenmalig korpschef Welten, stelde een groep van 12 buitenstaanders in staat om anderhalf jaar vrij onderzoek te doen binnen het Amsterdamse politiekorps. Na afloop van dit programma deed ik aanvullend onderzoek.

<sup>09</sup> De onderzoeken beperkten zich tot de Amsterdamse politie en tot het terrein van de ordehandhaving in de openbare ruimte. Een uitgebreid verslag in Rood 2013, Hst. 1 en 2.

<sup>10</sup> Cijfers met enige foutmarge, vanwege de beperkte opzet. De geobserveerde weigeringen zijn nauwelijks ernstig te noemen. Zie Rood 2013, Hst 2.

<sup>11</sup> Sinds 2011 dient een lijst van de 600 plegers van de meeste high-impact delicten (zoals woninginbraken, straatroof en overvallen) in Amsterdam als basis voor een geïntegreerde aanpak, middels een intensieve samenwerking van alle betrokken instanties. Zie bijvoorbeeld: [www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/sites/top600/top600/@447805/pagina/](http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/sites/top600/top600/@447805/pagina/)

<sup>06</sup> Van Stokkom 2005, Hst 2.

<sup>07</sup> Idem.

agent en de softe, theedrinkende ‘beste vriend’. Beide behoren inmiddels tot het verleden. Ze zijn op straat opgevolgd door een nieuw politiemodel, dat kenmerken van de vorige twee combineert tot een communicatief gezag, een synthese van praten en handhaven. Als geboren en getogen Amsterdamer met wortels in de anarchistische revolte jaren rond 1970, was ik verbaasd over het bestaan en over de praktische effectiviteit ervan.

## 5. Elementen van communicatief gezag

Hoe ziet dat communicatieve gezag er precies uit? Bestudering van het lesprogramma van beginnende politiestudenten kan leren uit welke praktische bouwstenen het wordt opgebouwd. ‘Praten’ speelt daarin een hoofdrol, bijvoorbeeld in de lessen sociale en verbale vaardigheden (SOVA). Dit is echter niet ‘zomaar wat praten om zich van een menselijke kant te laten zien’; het praten van de politie is gestructureerd en aan regels gebonden. Het komt tot uiting in een aantal politiemethodes, waarvan de ‘methode van der Steen’ voor bekeuringsgesprekken de bekendste is. Deze leert om het gesprek volgens een vast patroon op te zetten, waarbij het ABC-model gehanteerd wordt om kritische opmerkingen te kunnen pareren. ‘Ons belangrijkste wapen is de mond’ luidt het motto tijdens de opleiding. En inderdaad wordt spreken hier ingezet niet als gezelligheidsstrategie, maar als gezagsmiddel, als wapen.

Ook bij aanhoudingsvaardigheden worden niet alleen

lichaamstechnieken aangeleerd, maar ook altijd een bepaalde aanspreekvorm plus bijbehorende toon. Typerend is de standaardzin bij de ‘aanhouding van een niet-coöperatieve verdachte’: “Politie Amsterdam. Meneer u bent aangehouden, gaat u meewerken?” Burgers worden consequent met ‘u’ en ‘meneer/ mevrouw’ aangesproken. Elke actie wordt aangekondigd. Geen geweldshandeling gebeurt zomaar – dit is gezagsuitoefening met uitleg, vaak een vriendelijke uitleg.

Maar er is nog meer behalve praten. Een analyse van het aangeleerde starters-politiegezag brengt een zestal constituerende elementen naar voren:

- Fysieke vaardigheden, inclusief houding en uitstraling;
- Verbale en sociale vaardigheden, samengevat als ‘de mond’;
- Wapens; in de ogen van de studenten een ‘primitief gezag’;
- Kennis, van wetten en regelingen;
- Uniform, letterlijk en als symbool van de hele politieorganisatie;
- Optreden in koppels of groepen; de studenten handelen niet alleen.

In de eerste praktijkperiode, na drie maanden scholing, bleek vervolgens welke elementen het belangrijkste zijn.<sup>12</sup> Ongeveer de helft ervan functioneerde nog niet op niveau, maar toch ondervonden de studenten op straat vrijwel geen gezagsproblemen. Hun straatgezag berust vooral op de verbaal-sociale vaardigheden, plus de aanzienlijke invloed van het politieuniform. (Gevolgd

door (lichaams)houding en het groepsgewijze optreden). Hun gezag kan met recht communicatief genoemd worden, waar het vroeger opgelegd was.

Het communicatieve gezagsmodel beperkt zich echter niet tot beginnende politiestudenten. Even duidelijk is het terug te vinden in de ‘gezagslastige buurten’, in handen van afgestudeerde en meer ervaren agenten. Ook daar wordt gepraat en gehandhaafd, vaak in één adem door. (En overigens ook door agenten in hun eentje). Deze tweeledige aanpak is kenmerkend voor het speciale politiebeleid in deze buurten, gespecificeerd in het ‘bejegeningsprofiel’: er wordt dan zowel meer gehandhaafd als meer contact gezocht. Geen zero tolerance, maar ‘less tolerance, more contact’. Het communicatieve gezag blijkt kortom het vigerende model voor het hele korps.<sup>13</sup> En het werkt. Het lijkt erop dat juist zo’n communicatieve aanpak de problematische onderschikking voor het publiek aanvaardbaar maakt. Vanuit de praktijk en met vallen en opstaan heeft de (Amsterdamse) politie zo een nieuwe vorm van gezagsuitoefening ontwikkeld. Concreet is deze ontwikkeling te herleiden tot een duidelijke wijziging in de handhaving, eind jaren negentig ingezet onder de hoofdcommissarissen Kuiper en van Riesen. Met het streetwise-beleid begon het Amsterdamse korps weer bonnen te schrijven (bijvoorbeeld voor fietsen zonder licht, of wildplassen), en daarmee opnieuw het gezag uit te oefenen waar ze in de twee voorgaande decennia goeddeels van af hadden gezien. Maar opmerkelijk genoeg werd daarbij niet eenvoudig de weg terug

<sup>12</sup> In de duale opzet van de studie wisselden de studenten drie maanden school telkens af met drie maanden leren in de praktijk. De studie-opzet is intussen enigszins veranderd. Zie Rood 2013, Hst 2.

<sup>13</sup> Zoals bekend bestaat het Amsterdamse korps inmiddels niet meer als zodanig; het is als ‘Eenheid Amsterdam’ onderdeel geworden van de Nationale Politie. Wat dit betekent voor de ordehandhaving en het communicatieve gezagsmodel zal nog moeten blijken.

ingeslagen, terug naar het harde model. Hier ontstond een handhaving die de pluspunten van de voorgaande modellen combineert en daarmee een stap vooruit zet. Ze kan dan ook gezien worden als een nieuw paradigma, niet alleen van politiegezagsuitoefening, maar van gezagsuitoefening überhaupt. En daar ligt de brug naar ander gezag en andere gezagsdragers.

## 6. *leren van de politie*

In een recent breed overzicht van de gezagsposities van diverse groepen overheidsmedewerkers constateren de samenstellers dat de politie voorop loopt met de nieuwe vorm van gezagsuitoefening. De andere beroepsgroepen hebben de stap naar een volgend paradigma niet gemaakt en bevinden zich (nog) in het voorgaande stadium, van een verregaand toegankelijke, besmukte gezagsuitoefening.<sup>14</sup>

*Zo bestaat er een ware angst voor gezag bij bestuurders, vooral benauwd om voor autoritair uitgemaakt te worden in de media. En een grote handelingsverlegenheid bij uitvoerders, die het ontbreekt aan methoden om een modern gezag in de praktijk te brengen.*<sup>15</sup> Zouden ze op gezagsgebied iets kunnen leren van de politie?

Laten we herhalen wat we vonden als kern van het communicatieve gezag: enerzijds kordaat optreden, anderzijds belangstelling, uitleg en contact. Gestoeld op

vaste, aangeleerde methoden en technieken. Dat is de praktische kant. Minstens even belangrijk zijn enkele onderliggende ideeën. Dat het nodig en wenselijk is om basisregels te handhaven, dus om een bepaalde autoriteit daadwerkelijk uit te oefenen. Dat dit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak om geweldsuitoefening door anderen tegen te gaan, ofwel om het recht van de sterkste buiten de deur te houden. En dat dit niet een teruggaan naar het ouderwetse, autoritaire model hoeft te betekenen.

Deze praktijk en deze ideeën samen zouden de grondslag kunnen vormen van een politie-gezagspakketje voor anderen. Juist omdat de verbaal-sociale vaardigheden zo belangrijk zijn en omdat beginnende politiestudenten zich deze aanpak al binnen korte tijd eigen maken, ontstaat het idee om uit het eerstejaars lesprogramma op gebied van handhaving een samenvatting te destilleren en deze geschikt te maken voor andere beroepen. Waarbij de basiselementen van het communicatieve gezag teruggebracht worden tot hun kern (praten-houding-gezagsuitoefening), en gevat in een methode. Te gebruiken door zowel belaagde docenten als bedreigde wethouders. En iets dergelijks is inderdaad al eens gedaan: begin jaren negentig heeft de politie haar kennis uitvoerig geëxporteerd naar andere beroepsgroepen in de vorm van agressietrainingen. Met een duur van één of twee dagen en altijd gecentreerd rond een aangepaste versie van de methode Van der Steen. Dit succesvolle ‘derdenonderwijs’ werd na een reorganisatie en een corruptieaffaire echter op een laag pitje gezet, en daar bevindt het zich nog steeds.

Bij een herstart van zo’n trainingsopzet is het belangrijk om alle elementen opnieuw te overwegen en te toetsen. En vooral om het te voorzien van een ideematige onderbouwing. Zo’n gezagspakketje zal ook niet

uniform zijn, maar dient rekening te houden met de praktische verschillen tussen de diverse groepen overheidswerknemers. Mogelijk ligt bij ambtsdragers de nadruk meer op de ideeënkant, bij medewerkers op de methode. Essentieel is dat beide kanten, van praktijk en theorie, samenwerken; dan pas kan een agressietraining veranderen in een gezagspakketje.

Natuurlijk bestaan er grote verschillen tussen de politie en andere overheidswerkers en twee tegenwerpingen liggen dan ook voor de hand. Voor veel ambtenaren (bijvoorbeeld buschauffeurs, loketpersoneel, of gemeenteraadsleden) is ordehandhaving eigenlijk geen onderdeel van hun beroep, zoals dat bij de politie het geval is. Waarom zouden ze zich er dan überhaupt mee bezig moeten houden? Welnu, alleen al omdat ze zelf, lichamelijk, met de verstoringen te maken hebben, en erdoor in hun functioneren belemmerd worden. Ze zullen zich weerbaarheid eigen moeten maken. Daarbij is het niet de bedoeling om hen tot politieagenten om te vormen, maar ze op één specifiek terrein beter voor te bereiden waardoor ze met meer zelfvertrouwen kunnen optreden. Juist van de specialisten op dit gebied, die ook collega-beambten zijn, kunnen ze iets opsteken.

Het tweede bezwaar grijpt dieper: de gezagspositie van de politie is uniek. Gezag, aldus de oerdefinitie van Weber, is immers gelegitimeerde of toegekende macht. Macht wordt dan gedefinieerd als de soort beïnvloeding van B door A (of van burgers door de politie) die kan worden doorgezet ook tegen diens wil. Terwijl voor ‘gezag’ altijd een minimum van instemming nodig is.<sup>16</sup> Uit deze definitie wordt duidelijk dat politiegezag zich altijd afspeelt op de rand van macht (en soms erover-

<sup>14</sup> Jansen et.al, 2012, met name de Inleiding en Jansen et.al. 2012A.

<sup>15</sup> Zie Rood 2013, Hst 6 en Peeters et.al. 2012.

<sup>16</sup> Zie Weber 1922/1972 pags 55-58, 85. Ook: Rood 2013 Hst 3,

heen): de politie beschikt immers over geweldsmiddelen. En daarin ligt een groot verschil met alle andere gezagsdragers; zij beschikken niet over deze middelen en kunnen bij grote problemen weinig anders doen dan de politie bellen. Kan je dan verwachten dat een politiemethode in andere handen hetzelfde effect sorteert?

Nee. Maar de effectiviteit ligt vooral op het preventieve vlak; het gaat om voorkoming of snelle indamming van agressie, middels een houding, vaardigheden en zelfvertrouwen. Op dat gebied zijn er genoeg raakvlakken. Daarnaast zijn deze beroepsgroepen ook niet helemaal zonder macht – een leraar of een loketbeambte heeft wel degelijk sancties ter beschikking, die met wijsheid kunnen worden ingezet. En ten slotte: onderzoek naar verkeersgeweld suggereert dat het zin heeft om zich teweer te stellen om agressie en geweld te stoppen. Van de slachtoffers had 40% hiermee (een zeker) succes, voor omstanders lag dat op 50% en voor ingrijpende functionarissen zelfs op 87 procent!<sup>17</sup> Precies daarom is het zinvol om de beambten hierin te scholen. Daarbij is een idee even belangrijk als de concrete techniek: het idee dat het zin heeft om op te treden en dat je niet machteloos hoeft te staan.

<sup>17</sup> Zie Geldorp et. al. 2004.

## 7. Een nieuwe gezagstoekenning

Nu is een essentieel element nog buiten beeld gebleven: de bevolking. Zoals uit Webers definitie blijkt bestaat gezag altijd in een relatie en zijn er dus minstens twee partijen bij betrokken. Er zijn niet alleen gezagsuitoefenaars, maar ook -toekenners, in dit geval: de burgers. Een veranderde gezagsuitoefening alléén zal het probleem niet duurzaam oplossen. Dan zien we het gilde van gezagsdragers zich eenzijdig in bochten wringen om aan alle hen opgelegde eisen te voldoen. Ook de andere kant zal moeten veranderen. 'Moet de burger niet eens een cursus?' vroegen buschauffeurs recent aan agenten die hen een training kwamen geven.<sup>18</sup> En inderdaad, daar is het tijd voor.

Waarschijnlijk de belangrijkste horde die genomen moet worden om agressie en geweld te stoppen is het vervangen van een idee dat inmiddels tot onze cultuur behoort. Dat is het oorspronkelijk antiautoritaire idee dat regels eigenlijk overbodig zijn, of zouden moeten zijn, omdat vrije en gelijke mensen prima hun eigen regels kunnen maken. Het is het idee dat onderschikking (aan anderen, of aan regels) ongewenst is, dat betekent immers dat men niet meer vrij en gelijk is. Hier ontstaat al snel het idee dat alle onderschikking onwenselijk is. Regelhandhavers zijn in deze visie vervelende zeurpieten die inbreuk maken op de autonomie en waartegen men zich natuurlijk mag verzetten. Zo kan zelfs agressie en geweld tegen de vrijheidsbeknotters gerechtvaardigd worden. Is het nog mogelijk om burgers, doorkneed in deze antiautoritaire en consumentistische houding, een derde gezagspara-

<sup>18</sup> Zie Rood 2011, bijlage 8.

digma binnen te loodsen? (Na het streng autoritaire van heel vroeger, en het non-autoritaire dat sinds de jaren zeventig leidend is geworden).

Daarvoor is eigenlijk alleen een nieuw onderliggend idee nodig. Ook in de gezagstoekenning bestaat een derde weg, na de automatische gezagsaanvaarding van vroeger en de modieuze afwijzing van nu. Het is het model van een vrijwillig aanvaard gezag, ofwel V-gezag, waarbij vrije, autonome burgers er zelf voor kiezen om (een bepaalde mate van) gezag toe te kennen en te ondersteunen. Voor beperkte perioden en terreinen, aan regels gebonden, kritisch gevolgd – maar toch. Het centrale idee hier is dat van een vrijwillige onderschikking, ten gunste van het algemeen belang en om het recht van de sterkste tegen te gaan.<sup>19</sup> De waarden van collectiviteit en solidariteit rechtvaardigen het stapje terug van het individu.

Dit idee zal niet vanzelf post vatten. De bevolking zal moeten worden toegesproken en beïnvloed in deze richting. Door de overheid en met name door haar meest zichtbare woordvoerders. Niet met een theorieles, maar wel naar aanleiding van praktijkgebeurtenissen. Een slecht voorbeeld is dan een minister-president die na een dodelijke schoppartij op een voetbalveld slechts meldt dat hij alleen 'partijen bij elkaar kan brengen, maar de zaak niet kan oplossen'.<sup>20</sup> Een beter voorbeeld is een president die ronduit stelling neemt tegen de daders van openbare gewelddadigheid: 'waar u verschijnt zullen we u in de weg gaan staan'.<sup>21</sup> We hebben bij dit thema een helder sprekende overheid nodig. *We hebben gezagsdragers nodig die stelling durven te*

<sup>19</sup> Een uitgebreide bespreking in Rood 2013 Hst.9 en 13.

<sup>20</sup> Premier Mark Rutte na het dodelijke trapincident in Almere, 7-12-2012.

<sup>21</sup> De Duitse president Joachim Gauck over neo-nazi's, 26-8-2012, 'Demokratie muss wehrhaft sein'.

*nemen tegen geweld; zonder terug te grijpen op het autoritaire model, maar met een appèl op de vrijwillige instemming van moderne, autonome burgers.* Ze tonen dan de nieuwe gezagsweg door hem te benoemen en zelf het goede voorbeeld te geven. Want even belangrijk als het spreken erover is het in de praktijk brengen van de nieuwe gezagsuitoefening.

## 8. Tot slot: een v-autoritaire (r) evolutie

Geweld is ten eerste een praktisch probleem. De verleiding is groot om er ook alleen praktische oplossingen voor te zoeken. Even aantrekkelijk is het om zich te beperken tot de bedreigde ambtenaren en vooral niet de ongrijpbare grootheid van ‘het publiek’ erbij te betrekken. Maar om de gezagspositie van onze publieke werkers duurzaam te versterken is een dubbele aanpak noodzakelijk. Enerzijds de werkers in het veld empoweren met een methode en anderzijds de heersende gezagsopvatting beïnvloeden. Dat laatste kan door erover te spreken, maar evenzeer door de nieuwe gezagsuitoefening in de praktijk te brengen, zodat men haar ervaart en eraan gewend raakt.

Betekent dit eigenlijk niet een nieuwe gezagsrevolte, na de antiautoritaire van eind jaren zestig? Ja, maar ditmaal een vreedzame, die zich deels in het denken afspeelt. In gang gezet door goede voorbeelden en duidelijke uitspraken kan ze zich daarna geleidelijk en vanzelf voltrekken, meer evolutie dan revolutie. Maar zonder zo’n v-autoritaire (r)evolutie zal het geweld

tegen overheidsmedewerkers niet duurzaam te bestrijden zijn. Een functionerend v-gezag kan zeker niet alle geweld voorkomen, maar wel het gezagsgerichte geweld van nu.

## 9. Gebruikte literatuur

**Adang, Otto (2010).**

*Zijn wij anders?* Apeldoorn, Politieacademie

**Geldorp, Mireille; Soomeren, Paul van; Beerepoot, Anja (2004).**

*Geweld Onderweg – onvermijdelijk?*, Amsterdam, DSP-groep

**Gunther Moor, Lodewijk; Ponsaers, Paul; De Vries, Marsha; Easton, Marleen (eds)**

*Het gezag van de politie, Cahiers Politiestudies 2014-2*, Antwerpen, Maklu

**Jansen, Thijs; Kneyber, René; Brink, Gabriël van den (red. 2012).**

*Gezagsdragers: De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam, Boom

**Jansen, Thijs; Kneyber, René; Brink, Gabriël van den (2012A).**

*Naar een legitieme, niet-besmuikte gezagsuitoefening*, in Jansen et.al. 2012

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2014).**

*Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014*, Ministerie BZK, Den Haag

**Naeyé, Jan; Bleijendaal, Remy; Bakker, Marlous (2008).**

*Agressie en geweld tegen politiemensen*, Apeldoorn, Politie & Wetenschap

**Peeters, Rik; Ferket, Jony; Docters van Leeuwen, Arthur (2012).**

*‘Geweld tegen gezagsdragers. Over publieke professionals als spil in de gezagsparadox’*, in: Jansen et.al. 2012

**Rood, Jurriën (2011).**

*Tegengif*, Politie AA, Amsterdam

**Rood, Jurriën (2012).**

*‘Het gezag van de politieagent in drie vragen’*, in: Jansen et.al. (red) 2012

**Rood, Jurriën (2013).**

*Wat is er mis met gezag?* Rotterdam, Lemniscaat

**Rood, Jurriën (2014).**

*‘Wat is er mis met politiegezag? – Iets anders dan je denkt’*, in Gunther Moor et.al. (red) 2014

**Sikkema, Cora-Yfke; Flight, Sander; Abraham, Manja (2007).**

*Ongewenst gedrag besproken* Amsterdam, DSP-groep

**Stokkom, Bas van (2005).**

*Beledigd in Amsterdam*, Amsterdam, apaa

**Van den Brink, Gabriël (red., 2010).**

*Empathie en handhaving*, Apeldoorn, Politieacademie

**Weber, Max (1922, repr. 1972).**

*Gezag en bureaucratie*, Universitaire Pers Rotterdam



# 4

*Voor u ligt een essay over gezag en het veilig uitoefenen van de publieke taak. Het stuk komt voort uit bezorgdheid over het verminderen van het gezag van overheidsmedewerkers en over de mate waarin zij met geweld van doen hebben. Het gaat dan om agressie van burgers in het contact met hen als overheidsfunctionarissen.*

*Prof. Christien Brinkgreve is hoogleraar sociologie aan de Universiteit Utrecht*

## Gezag en Veilige Publieke Taak

*Christien Brinkgreve*

De aandacht in dit essay gaat vooral uit naar gemeentemedewerkers zoals parkeerwachters en baliemedewerkers. Zij hebben geregeld met agressie te maken maar, in tegenstelling tot geweld tegen hulpverleners, heeft dit vrij weinig aandacht gekregen. Het verzoek aan mij was om op grond van een literatuurverkenning een essay te schrijven over gezag en geweld tot beantwoording van de volgende vraag: 'Welke elementen op individueel, organisatorisch en maatschappelijk niveau leiden tot gezagvolle uitvoering van werkzaamheden en werken preventief tegen agressie en geweld?'

### **De indeling van dit essay is als volgt:**

In deel I geef ik een visie op gezag zoals ik die ontwikkeld heb in mijn boek *Het verlangen naar gezag*. Over vrijheid, gelijkheid en verlies van houvast.<sup>01</sup> Hierin heb

ik veel literatuur verwerkt, maar ook gesprekken met gezagsdragers in verschillende maatschappelijke domeinen (overheid, onderwijs, organisaties). Deze visie is nader uitgewerkt in lezingen en gesprekken die ik, op grond van het boek, heb gevoerd met gemeentebestuurders, rechters en onderwijzers. Daarin heb ik de visie kunnen toetsen en verfijnen. De visie is aangevuld met andere, later verschenen literatuur.

In deel II geef ik een analyse van de rapporten van BZK over gezag en veilige publieke taak, en geef ik aan waar het perspectief op gezag en geweld mijns inziens verruimd en verfijnd kan worden. Ik maak hierbij gebruik van bevindingen uit de sociologie, de psychologie en de bedrijfskunde.

Deel III bevat implicaties voor beleid.

In een bijlage staan tot slot drie korte voorbeelden uit de domeinen openbare ruimte, onderwijs en rechtspraak, bedoeld als materiaal ter overdenking van het thema gezag en geweld.

<sup>01</sup> Brinkgreve, Christien, *Het verlangen naar gezag*. Over vrijheid, gelijkheid en verlies van houvast. Amsterdam: AtlasContact 2012.

## 1. Over gezag: het dilemma van gezag, verschuivingen in fundamente van gezag, visie op gezag in deze tijd

1. Het 'gezagsprobleem' is een van de kwesties in deze tijd die aanleiding geven tot zorg en reflectie. *Gezag is niet meer vanzelfsprekend, het moet verdiend worden, maar op grond waarvan?* En waarom is het een probleem geworden? En vooral: wat valt eraan te doen? Een urgente vraag voor de overheid, maar ook voor talrijke professies als het medische beroep en de rechterlijke macht, waarvan de uitoefenaren vaak kampen met gezagsproblemen.

De erosie van gezag vormde voor mij de aanleiding voor een onderzoek dat uitmondde in het boek *Het verlangen naar gezag*, dat door mensen in veel verschillende domeinen is opgepakt omdat ze de thematiek herkenden en met behulp hiervan verder willen denken over de veranderde gezagsverhoudingen en hoe ze het verloren gezag weer terug kunnen krijgen.

Twee tendensen werden zichtbaar in de gesprekken die ik heb gehad. 1: het streven naar een andere vorm van gezag die communicatiever is, opener en gebaseerd op luisteren en contact en 2: aan de andere kant, en soms tegelijkertijd, de reflex van de harde hand. Dat wil zeggen, het doen van een poging gezag te herstellen door strengere regels, scherpere controle en hogere sancties. Beide tendensen zijn voelbaar in het maatschappelijk domein. Daar kom ik straks op terug.

Ik geef hier enkele thema's kort weer die behulpzaam kunnen zijn in het denken over gezag en geweld bij overheids personeel.

*De erosie van gezag, de verzwakking van autoriteit, of de problemen met gezag kunnen niet los worden gezien van de cultuur waarin wij leven.* Deze cultuur is doortrokken van idealen van vrijheid en gelijkheid. Mensen krijgen er steeds meer moeite mee dat anderen iets over ze te zeggen hebben. Autoriteiten worden ontmaskerd en gewantrouwd. En ook als dat laatste niet het geval is bestaat er als grondhouding een gevoel dat het bondigst uit te drukken valt als: 'wie ben je dat je iets over me te zeggen hebt?' Maar daarnaast is er tegelijkertijd een grote behoefte aan gezag, aan iemand die zegt hoe het moet en wat er moet gebeuren.

*Dat is het dilemma van gezag: het wordt moeilijker getolereerd en er is een grote behoefte aan.* Een behoefte aan structuur, inbedding en richting. Vrijheid vraagt structuur, anders wordt het chaos en geweld. Maar wie bepaalt de structuur en kan maken dat mensen aanvaarden dat die opgelegd wordt? Dat brengt ons op de vraag naar de grondslagen van gezag: gezag moet erkend worden, maar wat zijn de gronden van erkenning?

De socioloog Max Weber beschreef de verschuivingen in gezag van charismatisch (door God gegeven) naar traditioneel (op grond van geboorte: stand) naar legaal-bureaucratisch (op grond van diploma's en functie). Het laatste model past in een meritocratie en democratie: mensen krijgen geen posities op grond van geboorte maar door eigen verdienste, geformaliseerd in diploma's. Maar in deze tijd is die vorm van gezag niet meer toereikend. Mensen krijgen geen gezag meer toegekend op grond van hun rang en positie. Er is meer voor nodig. Ze moeten het gezag kunnen uitleggen,

zorgen dat het aanvaard wordt. Ze kunnen niet meer volstaan met verordonneren. Een vorm van communicatief gezag is nodig.

Zo worden mensen in deze samenleving ook opgevoed. Ze moeten mondig zijn, hun eigen verantwoordelijkheid nemen en opkomen voor zichzelf. Denk aan alle assertiviteitstrainingen en de veroordeling van slachtoffergedrag. Daarnaast zijn mensen gemiddeld hoger opgeleid dan vroeger en laten zich niet meer alles vertellen door onbekenden die 'het wel zullen weten'. Zeker niet als die laatsten lager opgeleid zijn dan zijzelf.

Deze verandering is door socioloog De Swaan omschreven als de verschuiving van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding. Namelijk naar een relatiemodel, dat beter past bij gelijkere verhoudingen. Twee aanvullingen hierop: bij bevel hoort gehoorzaamheid (het relatiemodel binnen autoritaire verhoudingen). En er is vaak eerder sprake van overleg dan van onderhandeling. Maar blijft een rake typering van een verschuiving in gedrag, gevoel en moraal, die in tal van domeinen en geledingen herkenbaar is gebleken.

2. Wat houdt communicatief gezag in? *Het is een vorm van gezag die beter past bij democratische verhoudingen waarin de stem van mensen telt.* Dit betekent dat er gepraat en geluisterd wordt en dat er minder louter verordonneerd kan worden. Dus meer werk maken van de instemming van burgers en meer ruimte voor overleg en onderhandeling.

Dat vraagt om sociale en communicatieve vaardigheden. Het betekent niet dat communicatief gezag in de plaats komt van gezag op grond van kennis en expertise. Zonder dat laatste kan geen gezag zich handhaven, maar het is in deze tijd vaak niet meer voldoende. Er komt meer bij

kijken. Woorden die vaak vallen in discussies over leiderschap zijn authenticiteit, echtheid, er als mens in staan, mensen kunnen motiveren, luisteren en dat vertalen in een visie waarbij mensen zich betrokken voelen. Dat geeft gezag. Dit zal anders liggen bij balie-medewerkers en uitvoerders van beleid, hoewel ook zij communicatief gezag moeten hebben. Ze moeten kunnen luisteren en het beleid kunnen uitleggen op een begrijpelijke manier. Ze moeten voorkomen dat de ander het gevoel krijgt van het kastje naar de muur gestuurd te worden of gevangen te zitten in machteloos en gekmakende regels. Hierover straks meer.

**3.** Het individuele niveau (van overheidsmedewerkers en burgers), het niveau van de organisatie en dat van de cultuur kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het ene niveau werkt door in het andere. De cultuur is het grotere toneel waarin mensen opereren. Voor een beter begrip van problemen met gezag en agressie zijn de volgende punten relevant:

Een cultuur van vrijheid en gelijkheid maakt het uitoefenen van gezag ingewikkelder. Dit heeft gevolgen voor beide partijen. Enerzijds voor de gezagsdragers, die soms een gevoel van vanzelfsprekende autoriteit missen en daardoor soms wat onevenwichtig opereren. De ene keer zijn ze te terughoudend en de andere keer reageren ze met een overkill die niet past bij de situatie.<sup>02</sup> Anderzijds voor de burgers, de ‘volgelingen’, die niet meer opgevoed zijn in vanzelfsprekende gehoorzaamheid en zich gauw op hun tenen getrapt voelen (‘korte lontjes’).

<sup>02</sup> Zie bijlage: stoepzitters

Er is een discrepantie in onze cultuur die aanspoort om kritisch te zijn, mondig, assertief en niet afwachtend, en de manier waarop je soms door ambtenaren wordt behandeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor ouders en scholen. Ouders worden verzocht om te participeren in schoolse zaken, maar scholen – leerkrachten en leiding – kunnen soms heel werend zijn en niet thuis geven als ouders iets vragen of iets aanhangig willen maken. Systemen kunnen soms immuun zijn voor vragen en klachten van ouders of burgers. Van deze gekmakende systemen zijn genoeg voorbeelden te vinden. Ze werken demoraliserend en drijven burgers tot het uiterste waardoor zelfs de meest beschaafde mensen agressief kunnen worden.

Een individualistische cultuur kweekt mensen die verlangen naar een individuele behandeling en maatwerk. Dit kan op gespannen voet staan met de behoefte aan rechtsgelijkheid. Dit valt, net als het eerste punt, te zien als een van de huidige ‘systeemspanningen’ die tot fricties en frustraties kunnen leiden. Er is sprake van een gestegen frustratie- en agressieniveau als gevolg van ‘de eisen van de tijd’. Er zijn hoge eisen die mensen onder druk zetten en waar velen niet aan kunnen voldoen. Er is een groot aantal mensen dat ‘buiten de boot’ valt ten gevolge van ontslag en werkloosheid, maar ook door de toegenomen complexiteit van de samenleving. Het idioom van de tijd is eigen verantwoordelijkheid nemen en aanpakken waardoor mensen het aan zichzelf gaan wijten als ze niet mee kunnen komen. Ze beleven het als persoonlijk falen. Dit versterkt het gevoel van onveiligheid: je zult moeten vechten voor je plek, en op je hoede moeten zijn. De gemoedsrust van de verzorgingsstaat zoals die in de jaren zeventig bestond is verdwenen.

**4.** De manier waarop mensen ervaringen en gebeurtenissen benoemen vormt een sleutel om te begrijpen wat mensen frustrert en agressief maakt, maar ook wat mensen als agressief beschouwen. Over dat laatste verschillen de meningen. Wat wordt bijvoorbeeld als begrijpelijke emotie benoemd en wat als grensoverschrijdend gedrag? Dit zijn basale sociologische vragen naar wie de definitiemacht heeft. Hoe wordt bepaald gedrag geframed, wie zet de toon en welke visie en versie wordt als gezaghebbend gezien? Hoe worden uitingen geframed binnen een interactie, maar ook binnen een cultuur? Als verval van beschaving, als dreiging van buiten, als sociaal gevaar waarmee korte metten moet worden gemaakt, of als gedrag dat misschien te begrijpen valt, als uiting van frustratie?<sup>03</sup> Gedrag van sociaal lager geplaatsten of van minder machtigen wordt eerder als negatief gelabeld dan dat van mensen met meer macht en status.<sup>04</sup> Definitiemacht heeft gevolgen.<sup>05</sup> Als het gezien wordt als verval van beschaving of als gevaar wordt de sensitiviteit voor uitingen van verontwaardiging en verzet en de gealarmeerde hierover versterkt. Het is een zichzelf versterkend proces. De media spelen hierbij een belangrijke rol, zoals vaak is benadrukt.

<sup>03</sup> Zie punt 3

<sup>04</sup> Zie Nicole Cuijpers over framing van agressie. Zij schrijft over processen van sociale betekenisgeving. Dit perspectief, waarin gekeken wordt naar processen van betekenisgeving, is al in de jaren zeventig uitgewerkt in de ‘etiketteringstheorieën’ waarin de psychiatrie kritisch is geanalyseerd door filosofen en sociologen. De focus ligt bij deze theorieën op de macht van systemen en de vraag wie de definitiemacht heeft om te bepalen wat normaal is en wat regeldoorbrekend of grensoverschrijdend. Deze inzichten zijn veel algemener toepasbaar dan op het gebied van de psychiatrie. Cuijpers, Nicole, ‘The representation of a problem. How newspapers have defined aggression against ambulance personnel. UvA, master thesis 2011.

<sup>05</sup> Bekend sociologisch inzicht, van W.I Thomas: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences’.

5. Er bestaat tussen overheid en burger, tussen de overheidsmedewerker die beleid uitvoert en beslissingen neemt en de burger die daarvan afhankelijk is, een machtsverschil dat je niet moet verdoezelen (uit naam van de gelijkheid) door bijvoorbeeld de burgers cliënten te noemen. Dat veronderstelt een evenwaardigheid die er niet is en wekt het misverstand dat mensen hier iets in de melk te brokkelen hebben terwijl ze moeten doen wat gevraagd of geëist wordt. De overheid heeft hier sanctiemacht. Ze mag korten op gelden, mensen uit woningen te zetten of opsluiten. En dat alles met rugdekking van de staat. Maar de toon van de tijd is niet die van de harde macht, zeker niet in eerste instantie, maar van de vriendelijke communicatie. Dat is althans het ideaal.

Medewerkers van de sociale dienst moeten in staat zijn om goed te luisteren en mensen uit te leggen waarom ze een bepaalde beslissing nemen. Of dat al dan niet geaccepteerd wordt hangt voor een deel af van de manier waarop zij zich van deze taak kwijten.

Een ambtenaar heeft enige armslag in de uitvoering van zijn taak. Niet alles valt immers met regels af te dekken waardoor hij of zij nog enige discretionaire ruimte heeft om te handelen. Maar de burger is afhankelijk van diens beslissing. Dat machtsverschil blijft.

6. Gezag is een relatie, geen vaste bundel eigenschappen of losse elementen. Het speelt zich altijd af in een situatie (kantoor, balie, parkeerterrein, openbare ruimte) en een context (bijvoorbeeld een autoritaire versus een egalitaire cultuur; of het agressieniveau van omstanders). Het maakt veel verschil of er sprake is van individueel contact of van groepsgedrag in de openbare ruimte, zeker als er alcohol of drugs in het spel zijn. Bij

een groep is er sprake van een ander soort relatie, een andere dynamiek.<sup>06</sup>

7. In kwesties van gezag gaat het veelal om interacties: tussen medewerkers van de sociale dienst en klant, agent en burger, onderwijzer en ouder, rechter en beklagde. Van belang is hoe die interacties zich ontwikkelen: het is een proces dat goed kan verlopen, maar dat ook soms hapert. Het kan onder spanning komen te staan en escaleren. Wat gebeurt er precies tussen beide partijen? Hoe gaat het in zijn werk? Er zou nauwkeuriger gekeken moeten worden naar het verloop en de dynamiek van deze interacties, omdat de versies, visies en interpretaties vaak uiteenlopen.

In het volgende deel richt ik me op het beleid van de overheid inzake geweld en agressie tegen overheidsmedewerkers, zoals weergegeven in factsheet en rapporten Programma Veilige Publieke Taak.

<sup>06</sup> Zie Weenink over grensoverschrijding en groepsprocessen in sociale enclaves waarbij jongeren in groepsverband genieten van ontregeling en geweld. Weenink, Don, 'Decontrolled by solidarity: Understanding recreational violence in moral holidays.' Human Figurations 2013, volume 2, issue 3.

## 2. Rapporten BZK: reflectie op beleid

en analyse van het beleid, zoals weergegeven in de factsheet en het programma, brengt me op vier thema's die relevant zijn voor een beter inzicht in de processen die hier spelen. Dit heeft implicaties voor beleid, zoals ik zal aangeven. Ik zal hier niet ingaan op concrete maatregelen. Mijn taak is het ontwikkelen van een visie, een richtingaanwijzer voor hoe te kijken en hoe op grond daarvan te handelen. De thema's zijn: maak onderscheid (1), let op de interacties (2), heb oog voor de framing (3), en wat zijn de implicaties voor het denken over gezag en geweld (4).

1. *Maak onderscheid tussen 'daders': tussen individuele gevallen (gefrustreerde burgers voor een loket) en groepen, collectieven.* Bij het laatste gebeurt iets anders en moet gelet worden op de groepsdynamiek. Een analyse op individueel niveau (gebrekkige gewetensvorming, falende opvoeding) is vaak ontoereikend. Zonder begrip van de sociale groepsdynamiek valt geweld zoals bijvoorbeeld te zien was in Haren niet goed te begrijpen. Bruikbaar is het begrip 'morele vakantie' dat socioloog Don Weenink gebruikt in zijn studie naar geweld: een tijdelijke opschorting van de gewone omgangsregels die als bevrijdend wordt ervaren. Zeker in groepsverband, met de collectieve vreugde die sociale verbondenheid met zich mee kan brengen. Vergelijk de processen die bij pesten spelen. Ook daarbij is inzicht nodig in de groepsprocessen met leiders en volgelingen, de sociale druk om mee te doen en het genot van verbondenheid.<sup>07</sup> Binnen 'de publieke taak' is er een onderscheid tussen hulpverlening en dienstverlening. De verschillende typen

<sup>07</sup> Zie Stigt, Mieke van, *Alles over pesten*. Amsterdam: Boom 2014

publieke taken brengen andere situaties en interacties met burgers met zich mee. Dit kan andere typen van agressie oproepen. Als je onderwijzers erbij neemt – ook die figureren in het rijtje beroepsbeoefenaren die dikwijls met geweld van doen hebben – komt er weer een ander type frustratie en agressieve uitingen in het zicht.<sup>08</sup>

**2 en 3.** Bezie ook de eigen rol in interacties. De rol in de processen die je op gang brengt en waar je een rol in speelt, en het belang van de manier van benoemen van ongeregeld en ontregelend gedrag, van framing. Wat noem je geweld? En wie heeft de definitiemacht: welke versie geldt als gezaghebbend als de visies op het gebeuren uiteenlopen? Wiens woord is wet of speelt een rol in de vorming van wetten? In de gangbare beschrijvingen van conflicten van ouders met scholen wordt de rol van de school meestal buiten beschouwing gelaten. Het is de ouder die zich misdraagt.

**4.** Nodig is om te kijken naar wat er zich afspeelt buiten en binnen de organisatie, om de situaties te analyseren en te bespreken en om na te gaan wat er gebeurt. Kijk waar en wanneer de overheidsmedewerkers zich onmachtig voelen, hoe ze gereageerd hebben, hoe ze het anders willen doen en wat ze daarvoor nodig hebben (steun van anderen, andere bedrijfscultuur, coaching). Dit vraagt om een geregeld bespreken en luisteren om op grond daarvan een beleid te ontwikkelen dat ook bijgesteld kan worden op basis van de kennis en ervaring van de mensen.

*De reflex in organisaties is vaak een plan van aanpak, een nieuw protocol met regels en sancties om de angst en onrust te bedwingen.* Dat geeft een idee van controle, maar het

werkt vaak niet. De praktijk is vaak zoveel ingewikkelder, met verwarrende situaties en ongeplande factoren. Het komt vaak neer op het zich voorbereiden op wat geweest is (de vorige oorlog). Er is inzicht nodig in de complexiteit én in de eigen rol. Ook zelfreflectie is nodig, want zonder zelfreflectie volsta je met het problematiseren van de ander, de ‘agressieve burger’, en zie je je eigen gedrag niet. Een louter afkeurende morele benadering maakt je eigen rol onzichtbaar.

Wat we in het huidige beleid zien is de reflex om de regels aan te scherpen, de pakkans te vergroten en de sancties te verzwaren: de harde hand, en de reflex van terug naar het oude gezag. Maar dat werkt vaak niet meer.<sup>09</sup> Er moeten andere manieren ontwikkeld worden, die soms al heel goed werken<sup>10</sup>, waarin communicatie centraal staat. Waarin het gaat om contact dat niet uit de weg moet worden gegaan door zich te verschansen achter nieuwe regels en protocollen. Manieren waarin meer zicht wordt gekregen op interacties en processen en op het systeem als geheel: de ontwikkeling van een procesmatige systeemblik zoals dat in allerlei organisaties ontwikkeld wordt. Een blik die onderdeel is van een nieuwe visie op leiding geven in complexe organisaties, waarin de processen die zich afspelen ingewikkeld zijn en voortdurend veranderen. Een proces-volgende blik die meebeweegt zonder slap te zijn en die kijkt en luistert zonder meegaand te worden. Want als iets duidelijk is geworden, is het ook de behoefte aan gezag, maar dan anders gegrondvest dan voorheen. Die grondvesten liggen in communicatief leiderschap, in interpersoonlijke kwaliteiten: vanuit de verbinding.

Het plan van aanpak zoals vermeld in factsheet en

rapporten Programma Veilige Publieke Taak is te beperkt gericht op de aanpak van daders, op de zorg en opvang van belaagde medewerkers en training van werknemers om situaties beter te beheersen. Dit is allemaal zinvol, maar mijn oproep is: heb meer oog voor de eigen rol in framing en in interacties. Gooi niet alle daders op een hoop. Maak onderscheid tussen individueel- en groepsgedrag. Bekijk ook daarbinnen wat er nu in feite gebeurt en grijp niet meteen naar labels als ‘geweld tegen overheid’ of ‘gewelddadige burger’. Zie de eigen neiging tot verschansing onder ogen. En het eigen aandeel in de situatie. Wat kun je een volgende keer handiger aanpakken?

Beter beheersen van de situatie is een belangrijk doel, maar niet alleen via strakkere regels en strengere straffen bij overtreding (de oude gezagsreflex). Er worden nieuwe vormen van gezag ontwikkeld waarin de politie, in de analyse van Rood, een voorbeeld kan zijn: communicatief, openstaand en luisterend, maar tegelijkertijd stevig en niet beducht om zo nodig in te grijpen.

<sup>08</sup> Zie bijlage.

<sup>09</sup> Zie eerste deel essay.

<sup>10</sup> Zie Rood over politie.

### 3. Implicaties voor beleid

1. Heb oog voor spanningen tussen het verlangen naar maatwerk, gevolg/onderdeel van het proces van individualisering en behoefte aan rechtsgelijkheid. Dat vormt het spanningsveld waarin overheidsmedewerkers opereren. (systeemblik)

2. Besef dat het in aanraking komen met mensen die het anders zien, anders willen, en zich anders uiten onrust geeft, van buiten en van binnen, en de behoefte wekt die te bedwingen om de zaak te beheersen. Hierbij grijpt men gauw terug op het aanscherpen van de regels, het vergroten van de pakkans en het verhogen van de sancties. Op het versterken van de controle, d.w.z. de 'oude' vormen van gezag. Dit betekent een vergroting van de afstand in plaats van het krijgen van en werken in contact (protocolreflex). Protocollen roepen vaak irritatie op: mensen voelen zich onheus bejegend en niet gezien. Ze voelen zich aangesproken op gedrag dat niet van hen afkomstig is: de meerderheid lijdt onder een minderheid.

3. Verdraag dat mensen dingen verschillend zien en anders uiten. Luister ernaar en leg uit als je een onwelgevallig besluit neemt. (verdraag verschillen).

4. Besef dat het niet alleen rationeel werk is maar vooral ook relationeel. Het gaat niet om een nieuw plan van aanpak, bedacht achter het bureau, maar om in contact met mensen het werk doen. Sturend en bijsturend.

5. Krijg oog voor de werking van interacties en processen. Bezie de eigen rol in de interacties met anderen en de manier van framing van de gebeurtenissen, wat ook weer zijn uitwerking heeft.

6. Denk niet te gauw in termen van 'de agressieve burger' die je moet bedwingen. Probeer te begrijpen waarom burgers soms zo boos zijn (de gefrustreerde en/of bange burger). Mensen willen vaak vooral gehoord worden.<sup>11</sup>

7. Maak onderscheid tussen mensen en situaties. Individuele burgers aan een loket en groepen jongeren die elkaar opjuttten en agressief worden zijn twee verschillende dingen.

Terugkomend op de mij gestelde vraag 'Welke elementen op individueel, organisatorisch en maatschappelijk niveau leiden tot gezagvolle uitvoering van werkzaamheden en werken preventief tegen agressie en geweld?' is mijn conclusie dat daartoe naast expertise (kennis van zaken) communicatief vermogen vereist is. Zonder voldoende kennis van zaken krijgen overheidsmedewerkers geen gezag over mensen die soms beter opgeleid zijn en zich tot mondige burgers hebben ontwikkeld. Als communicatieve vermogens bij overheidsmedewerkers ontbreken raken burgers eerder geïrriteerd en gefrustreerd en is de kans op escalerende processen en geharnaste posities groter.

Voor overige aanbevelingen, die alle neerkomen op een verschuiving en verruiming van perspectief (oog voor interacties, processen, framing): zie bovengenoemde punten. Belangrijk is dat er in teamoverleggen ook ruimte is voor de bespreking van het eigen optreden. Bespreek wat uit de verschillende situaties en interacties te leren valt. En sta daarbij open voor twijfels, ervaringen en gedachten die buiten het boekje vallen van de heersende aanpak.

<sup>11</sup> Zie bijlage.

### 4. Bijlage: Voorbeelden uit de praktijk ter reflectie op het thema gezag en geweld

#### 1. Domein van de openbare orde: het stoepzitincident

Een Maastrichtse burger zet op een zomeravond voor zijn huis de stoeltjes buiten om met wat vrienden een glas wijn te drinken.<sup>12</sup> Ze worden door agenten gesommeerd om binnen een half uur weg te zijn. Hij geeft geen gehoor aan dit verzoek ('te gek voor woorden'), met als gevolg een boete van 220 euro die hij weigert te betalen. Dit is een zaak voor de rechter geworden, die het wilde seponeren, wat de burger weigerde: hij wil dat het tot op de bodem wordt uitgezocht.

<sup>12</sup> Zie google en youtube, kernwoorden Ton Stille, rechtstraat maastricht, stoepzitten.

## 2. Scholen en ouders

Er zijn vele voorbeelden van ouders die een gesprek willen met leerkrachten of de schoolleiding over hun kind dat problemen ervaart omdat het gepest wordt, niet goed zit in die klas, beter overgeplaatst kan worden naar een andere school, enz. en die stuiten op onbegrip of onwelwillendheid of zich van het kastje naar de muur gestuurd voelen (oplopende machteloosheid, frustratie en woede). Vaak willen ze alleen maar gehoord worden, maar ze worden al snel geframed, door school en media, als lastige ouders die geen ontzag meer hebben voor leerkrachten en alleen maar oog hebben voor hun over het paard getilde kind.<sup>13</sup>

## 3. Voorbeeld van een jonge rechter uit een rechtszitting waarbij de communicatie goed verloopt en mooi toegesneden is op de situatie.

De zaak gaat over spijkerbroeken, maat 28, die volgens de boetiekhoudster te klein waren en dus onverkoopbaar, waarop ze weigerde de leverancier te betalen. De zitting werd voor korte tijd geschorst. De rechter droeg beide partijen op de stad in te gaan en met een spijkerbroek maat 28 terug te komen ter vergelijking, omdat ze de maat niet goed kon inschatten. Ze kwamen terug, de een met een grote maat 28, de andere met een kleine, waarop ze de aanwezige collega-rechter met maat 28 verzocht de bewuste broek aan te trekken – die paste.

De boetiekhoudster ging daarop zonder morren tot betaling over, hoewel de uitkomst voor haar niet gunstig was. 'Maar u heeft me wel overtuigd,' had ze tegen de rechter gezegd.<sup>14</sup>

## 5. Referenties

### Brinkgreve, Christien,

*Het verlangen naar gezag. Over vrijheid, gelijkheid en verlies van houvast. Amsterdam: AtlasContact 2012*

### Brinkgreve, Christien,

*'De lijdende rechter. Media, politici en burgers zetten de autonomie van de rechtspraak onder druk', De Groene Amsterdammer, 21 februari 2013*

### Cuijpers, Nicole,

*'The representation of a problem. How newspapers have defined aggression against ambulance personnel. UvA, master thesis 2011*

### Jansen, Thijs, Gabriël van den Brink en René Kneyber (red.),

*Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers. Amsterdam: Boom 2012*

### Ministerie BZK,

*Informatie Programma Veilige Publieke Taak; en Factsheet programma*

### Ministerie BZK,

*Nieuwe Inzichten en inspiratie. Overzicht onderzoeken 2011. Programma Veilige Publieke Taak 2012*

### Rood, Jurriën,

*Wat is er mis met gezag? Een nieuwe visie op autoriteit. Rotterdam: Lemniscaat 2013*

### Stigt, Mieke van,

*Alles over pesten. Amsterdam: Boom 2014*

### Ufkes, Elze G. en Ellen Giebels,

*Agressie en geweld tegen Werknemers met een Publieke Taak. Literatuurverkenning. Universiteit Twente*

### Weenink, Don,

*'Decontrolled by solidarity: Understanding recreational violence in moral holidays.' Human Figurations 2013, volume 2, issue 3*

<sup>13</sup> Zie o.a. column Mieke van Stigt in Sociale Vraagstukken, hoezo claimcultuur?, n.a.v. een uitzending van Brandpunt op 16 juni 2013 over de claimcultuur van ouders en de juridisering van problemen, terwijl het de ouders in werkelijkheid te doen was om overleg en een betere communicatie.

<sup>14</sup> Zie Brinkgreve, Christien, 'De lijdende rechter. Media, politici en burgers zetten de autonomie van de rechtspraak onder druk', De Groene Amsterdammer, 21 februari 2013

# 5

*Gezag en de daarmee gepaard gaande hiërarchische verhoudingen tussen mensen zijn een fundamenteel onderdeel van onze samenleving. Maar wat verstaan we precies onder gezag? De definitie van gezag is niet geheel eenduidig. Het woord gezag wordt in het dagelijks leven vaak gebruikt om de overheid of regering aan te duiden.*

dr. Marieke Fransen en dr. Saar Mollen zijn beiden onderzoeker en docent bij de Amsterdam School of Communication Research.

## Gezag en gedrag

### Saar Mollen en Marieke Fransen

#### 1. Introductie

In de wetenschappelijke literatuur wordt er naar gezag gerefereerd als enerzijds macht, waarmee de asymmetrische controle over waardevolle goederen wordt bedoeld en anderzijds status; iemands aanzien in een groep op basis van prestige en respect.<sup>01</sup> *Je zou kunnen stellen dat het begrip gezag bestaat uit tenminste twee dimensies, namelijk macht en status, die in de praktijk vaak aan elkaar gerelateerd zijn.*

In het huidige essay gebruiken we het woord gezag als een omvattende term voor beide dimensies. Gezag kan een onderdeel zijn van iemands persoonlijkheid, rol of rang of sociale klasse.

Voor succesvolle interacties tussen mensen is het van cruciaal belang om adequaat te reageren op sociale gezagcues. Het is belangrijk om te weten welke rang of

rol je ten opzichte van elkaar hebt, omdat dit voorschrijft welke gedragingen gepast zijn binnen de desbetreffende sociale interactie.<sup>02</sup> Niet voldoen aan verwachtingen die ontstaan vanuit hiërarchie kan negatieve sociale consequenties, zoals uitsluiting, hebben. Gezag hangt vaak samen met expliciete rolverdelingen, zoals een leidinggevende en zijn werknemers of ouders en hun kinderen. *Maar gezag speelt ook vaak op een meer onbewuste manier een rol in sociale interacties.*<sup>03</sup>

Als twee onbekende mensen elkaar voor het eerst ontmoeten dan is de hiërarchie vaak direct duidelijk.<sup>04</sup> Beide partners stellen meestal binnen een paar seconden vast of ze zich onderdanig of juist dominant moeten gedragen.<sup>05</sup> Mensen zijn geneigd om in sociale

<sup>01</sup> Magee & Galinsky, 2008

<sup>02</sup> Forsyth, 2014

<sup>03</sup> Smith & Galinsky, 2010

<sup>04</sup> Buss, 1999

<sup>05</sup> Kalma, 1991; Tiedens & Fragale, 2003



interacties een complementaire rol aan te nemen.<sup>06</sup> Als je jezelf bijvoorbeeld presenteert als expert dan zal je interactiepartner eerder de rol van de student aannemen en zich conform deze rol gedragen.<sup>07</sup> Smith en Galinsky (2010) beargumenteren dat cues die gezag signaleren ons op onbewuste wijze beïnvloeden. Alhoewel gezag vaak samenhangt met heldere, concrete en observeerbare verschillen in middelen zijn het vaak de meer onbewuste verschillen in percepties van gezag die echt van invloed zijn op het gedrag van mensen.<sup>08</sup>

Gezag kan (onbewust) gecommuniceerd worden door non-verbale cues zoals gebaren en gezichtsuitdrukkingen,<sup>09</sup> verbale elementen in communicatie zoals spreektijd<sup>10</sup> en uiterlijke cues zoals een uniform.<sup>11</sup> Deze communicatie-elementen kunnen ingezet worden om het gedrag van anderen te beïnvloeden. Uit onderzoek blijkt dat gezagcues er voor kunnen zorgen dat bedreigende situaties niet escaleren<sup>12</sup> en uit de inmiddels klassieke experimenten van Milgram (1965)<sup>13</sup> weten we dat mensen een sterke neiging hebben om te gehoorzamen aan mensen met gezag, oftewel, mensen met een hoge status. Daarnaast heeft onderzoek laten zien dat mensen minder vertrouwen hebben in hun eigen oordeel wanneer iemand met gezag een andere mening heeft.<sup>14</sup> Dit betekent dat cues die gezag communiceren mogelijk

ingezet kunnen worden om sociale interacties tussen overheidsmedewerkers en burgers beter te laten verlopen.

Om een overzicht te geven van de determinanten van gezag (in non-verbale communicatie, verbale communicatie en uiterlijke cues) hebben we de literatuur breed verkend. Onderstaande is echter niet bedoeld als een uitputtende review van de literatuur, maar om een eerste beeld te geven van de aanwezige determinanten van gezag in interpersoonlijke communicatie.

## 2. Non-verbale communicatie

Non-verbale communicatie hangt samen met gezag. Hall, Coats en LeBeau (2005) voerden een meta-analyse uit over 211 onafhankelijke onderzoeken in wetenschappelijke artikelen en dissertaties uitgevoerd tot 2002, om zodoende een nauwkeuriger beeld te krijgen van welke factoren samenhangen met gezag, evenals de perceptie van gezag.

Hall en collega's maken in hun meta-analyse een onderscheid in onderzoeken naar waargenomen relaties en echte geobserveerde relaties tussen gezag en non-verbale communicatie. Waargenomen relaties tussen gezag en non-verbale communicatie hebben betrekking op aannames en stereotypen die mensen hebben over hoe non-verbale communicatie varieert afhankelijk van de mate van dominantie, status en macht die mensen bezitten. In dit type studie maken mensen over het algemeen een inschatting van iemands gezag op basis van non-verbale stimuli in

videofragmenten of op foto's. Een voorbeeld hiervan is dat mensen een aantal gezichten te zien krijgen van personen die lachen of niet en hierbij aan moeten geven in hoeverre ze deze personen als leider zien. Uit dit type studie kan dus opgemaakt worden welke non-verbale gedragingen mensen associëren met gezag.

Echte geobserveerde relaties tussen non-verbale communicatie en gezag zijn afkomstig uit onderzoek waarbij onafhankelijke en objectieve criteria worden gebruikt om iemands dominantie, status of macht, en non-verbale communicatie vast te stellen. Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek is dat deelnemers ofwel een manager- of een werknemersrol krijgen toebedeeld in een niet bestaand bedrijf en deze mensen vervolgens moeten interacteren. Deze interactie wordt dan geobserveerd en gescoord op verschillende aan gezag gerelateerde non-verbale elementen van communicatie. Hierbij wordt dus onderzocht in hoeverre mensen met een hoge versus lage mate van gezag verschillen in hun non-verbale communicatie. Het verschil met waargenomen relaties is dan ook dat het hier niet gaat om non-verbale gedragingen die gepercipieerd worden als gezagvol, maar non-verbale gedragingen die daadwerkelijk vertoond worden door gezaghebbenden. In Tabel 1 worden de hoofdbevindingen van de meta-analyse per type relatie uiteengezet. Alleen die non-verbale gedragingen waar drie of meer onafhankelijke studies over geïncludeerd werden zijn opgenomen in de tabel.

*De resultaten tonen aan dat de percepties van gezag hoger zijn wanneer mensen een ander meer aankijken, hun wenkbrauwen minder optrekken, meer expressieve en intense gezichtsuitdrukking hebben en vaker knikken.* Die hogere perceptie is er ook wanneer mensen zichzelf minder vaak aanraken, een ander

<sup>06</sup> Tiedens & Fragale, 2003

<sup>07</sup> Pratkanis, 2007

<sup>08</sup> Haidt & Rodin, 1999; Skinner, 1966, zoals in Smith & Galinsky, 2010

<sup>09</sup> Hall, Coats, & LeBeau, 2005

<sup>10</sup> Schmid-Mast, 2002

<sup>11</sup> Laupa, 1994

<sup>12</sup> Fournier, Moskowitz, & Zuroff, 2002

<sup>13</sup> Zie ook Blass, 1999 voor een overzicht

<sup>14</sup> Larsen, Triplett, Brant, & Langenberg, 1979

vaker aanraken, meer hand- en armgebaren maken<sup>15</sup>, een meer open houding hebben en een minder relaxte, rechtere houding hebben<sup>16</sup>. Ook een kleinere interpersoonlijke afstand houden, luider spreken, vaker een interactiepartner onderbreken, minder lang wachten met spreken en minder pauzes in het spreken hanteren, sneller en lager spreken en een meer ontspannen stem hebben verhoogt de perceptie van gezag.

Voor echte relaties geldt dat wanneer het gezag van een persoon hoog is deze een meer expressieve en intense gezichtsuitdrukking heeft, een meer open houding heeft, een minder grote interpersoonlijke afstand hanteert, een luider stem heeft, de ander vaker onderbreekt<sup>17</sup> en betere encodeervaardigheden vertoont. Dat wil zeggen dat zij beter zijn in het non-verbaal overbrengen van bepaalde betekenissen.

*Uit deze resultaten kan worden opgemaakt dat niet alle non-verbale gedragingen die worden waargenomen als gezagvol ook daadwerkelijk worden vertoond door mensen in gezagvolle posities.* Een voorbeeld hiervan zijn hand- en armgebaren die door mensen gemaakt worden. Wanneer we iemand zien die vaak hand- en armgebaren maakt denken we dat deze persoon gezaghebbend is, echter blijkt dat mensen in een gezaghebbende rol dit niet vaker doen, dan mensen zonder gezag.

**Table 1. Samenvatting resultaten meta-analyse Hall, Coats en LeBeau (2005).**

Non-verbale communicatie	Waargenomen relatie	Echte relatie
Aankijken	+	0
Opgetrokken wenkbrauwen	-	0
Expressieve uitdrukking	+	+
Knikken	+	0
Zichzelf aanraken	-	0
Ander aanraken	+	0
Hand- en armgebaren	+	0
Open houding	+	+
Relaxte houding	-	0
Interpersoonlijke afstand	-	-
Vocale variabiliteit	+	0
Luidheid stem	+	+
Ander onderbreken	+	+
Lengte pauzes en tijd tot spreken	-	0
Snelheid spraak	+	0
Hoogte stem	-	0
Vocale ontspanning	+	0
Encodeer vaardigheden	0	+

**Notitie.** Een + geeft een positieve relatie weer tussen de specifieke vorm van non-verbale communicatie en de (waargenomen) verticaliteit in interpersoonlijke relaties, terwijl een - een negatieve relatie reflecteert. Een 0 reflecteert de afwezigheid van een significante relatie.

Een factor die percepties van macht stuurt maar niet werd opgenomen in de meta-analyse van Hall, Coats en LeBeau (2005) is visuele dominantie. Verschillende onderzoeken laten consistente relaties zien tussen visuele dominantie ratio en gezag.<sup>18</sup> Visuele dominantie is het relatieve percentage van het aankijken van de ander terwijl je zelf spreekt, gedeeld door het percentage van aankijken terwijl je luistert, dominantie houdt in dat je meer kijkt naar de ander terwijl je spreekt, dan wanneer je luistert.<sup>19</sup> Dovidio en collega's (1988) onderzochten interacties tussen mannen en vrouwen waarbij het gezag van deelnemers experimenteel gevarieerd werd. De resultaten laten zien dat mensen hoog in gezag inderdaad een hogere visuele dominantie ratio hebben vergeleken met mensen lager in gezag, ongeacht het geslacht van de expert. In een tweede studie keken ze naar de rol van macht in interacties, hetzelfde patroon van resultaten werd gevonden, hoewel dit niet significant was wanneer de vrouw meer macht had dan de man.<sup>20</sup> Meer recentelijk is visuele dominantie ook getoetst in echte interacties in teams. Er werd gevonden dat voor interacties in groepen geldt dat een hogere status samengaat met meer visuele dominantie, dit effect werd in deze studie echter alleen gevonden voor vrouwen.<sup>21</sup> Samengenomen lijkt het erop dat gezag (d.w.z. macht en status) voor zowel mannen als vrouwen leidt tot een hogere mate van visuele dominantie.

We hebben tevens de literatuur verkend die na 2005, dus na de meta-analyse van Hall, Coats en LeBeau in

<sup>15</sup> Kan veroorzaakt zijn door meer spreekijd in deze studies en spreekijd is een bekende determinant van gezag (d.w.z. dominantie; Schmid-Mast, 2002).

<sup>16</sup> Veel variatie tussen studies in positieve versus negatieve effecten. Het hangt er waarschijnlijk vanaf of de rechte houding gezien wordt als nerveus en beleefd of als trots en vol zelfvertrouwen.

<sup>17</sup> Het gaat hierbij vooral om succesvolle onderbrekingen.

<sup>18</sup> Hall, Coats, & LeBeau, 2005

<sup>19</sup> Dovidio & Ellyson, 1982

<sup>20</sup> Dovidio, Ellyson, Keating, Heltman, & Brown, 1988

<sup>21</sup> Koch, Baehne, Kruse, Zimmermann, & Zumbach, 2010

2005, is verschenen over non-verbale communicatie en hoe deze percepties van gezag sturen. Op basis van meer recente literatuur moet een nuancering gemaakt worden met betrekking tot onderbrekingen. Hoewel gesprekspartners die een ander onderbreken als dominanter en invloedrijker worden gezien dan personen in interacties waarin men elkaar niet onderbreekt, is gebleken dat dit ten koste gaat van hoe aardig deze persoon gevonden wordt.<sup>22</sup>

Onderzoek van Rothman (2011) toont aan dat minder emotionele ambivalentie, oftewel non-verbaal gedrag dat uiting geeft aan ambivalentie (versus blijdschap en verdriet), zoals friemelen met je handen, het hoofd heen en weer bewegen en de schouders ophalen zorgt voor minder dominant gedrag bij een interactiepartner. Ambivalentie lokt dominantie uit in een interactiepartner, omdat de ander wordt gezien als ondergeschikt.

*Het letterlijk plaatsen van een persoon op een voetstuk kan er tevens voor zorgen dat deze meer gezag uitstraalt.* Het is echter wel belangrijk dat deze persoon deze positie verdient. Alleen wanneer de persoon tevens beschreven wordt als ambitieus, succesvol en sociaal zal deze meer respect toegekend worden.<sup>23</sup> Wanneer een persoon de omgekeerde karakteristieken wordt toegekend, heeft het op een voetstuk plaatsen van een persoon een negatief effect op het gezag.<sup>24</sup>

Behalve dat non-verbale elementen in de communicatie percepties van gezag kunnen sturen, zijn er ook non-verbale cues die ervoor zorgen dat we ons meer

gezaghebbend voelen. Eén factor is het vertonen van toenaderingsgedrag, zoals dichterbij een gesprekspartner gaan staan. Smith, McCulloch, & Schouwstra (2013) toonden in een serie van drie experimenten aan dat mensen die toenaderingsgedrag vertonen, zowel op expliciet niveau (zelfrapportage aan de hand van een vragenlijst) als impliciet niveau (responsetijden op een reactietijdentoon) een sterkere relatie laten zien tussen het zelf en aan gezag gerelateerde karaktertrekken en concepten (macht en dominantie). Daarnaast geven personen die toenaderingsgedrag vertonen aan dat een hoge functie binnen een bedrijf beter bij hen past.

Ook het gebruiken van een lage stem zorgt voor een hogere score op aan gezag gerelateerde karaktertrekken en sterkere gevoelens van gezag. Daarnaast activeert een lage stem meer abstract in tegenstelling tot concreet denken (dat wil zeggen, meer de grote lijnen zien, in plaats van details). Dit is een kwaliteit die samenhangt met gezag.<sup>25</sup>

Park en collega's (2013) onderzochten het effect van iemands lichaamshouding op gevoelens van gezag en vonden een hogere zelfwaardering op gezag wanneer mensen een brede houding aannamen. Er zijn echter culturele verschillen. Wanneer men een brede houding heeft door met de voeten op het bureau te leunen leidt dit voornamelijk bij Westerse (niet Oosterse) mensen tot activatie van aan gezag gerelateerde concepten en een sterkere neiging (risicovolle) actie te ondernemen.

Onderzoek toont tevens aan dat het maken van een vuist ervoor zorgt dat mannen zichzelf als assertiever zien en in zelfrapportages aangeven behandeld te

worden met meer respect door anderen. Voor vrouwen geldt dit niet.<sup>26</sup>

### 3. Verbaal gedrag

Uit onderzoek blijkt dat bepaald verbaal gedrag ook kan bijdragen aan de perceptie van gezag. *Zo blijkt dat mensen die veel praten en lang aan het woord zijn als gezagvoller worden gezien.*<sup>27</sup> In een meta-analyse naar de relatie tussen de tijd die mensen aan het woord zijn en gezag maakte Schmid-Mast (2002) een vergelijkbaar onderscheid tussen echte en waargenomen relaties als Hall, Coats, en LeBeau (2005) in de hierboven beschreven meta-analyse. In de studies waar is gekeken naar de echte relatie tussen sprekerstijd en gezag werd een minder sterke relatie gevonden dan in de studies waarin gekeken is naar de waargenomen relatie. Dit is in lijn met de bevindingen van de meta-analyse van Hall, Coats, en LeBeau (2005) naar non-verbale communicatie. Dit impliceert dat mensen die veel praten als gezagvoller worden gezien maar mensen met veel gezag praten niet per se meer. Echter, echt gezag hangt wel samen met grotere spreekstijd wanneer iemand een dominante rol krijgt toebedeeld (maar niet als gevolg van dominantie als persoonlijkheidskenmerk), als mannen met elkaar interacteren en wanneer er veel mensen met elkaar in een groep interacteren.

<sup>22</sup> Farley, 2008

<sup>23</sup> Verschil tussen condities marginaal significant ( $p = .09$ ).

<sup>24</sup> Schubert, Schubert, & Topolinski, 2013

<sup>25</sup> Stel, van Dijk, Smith, van Dijk, & Djalal, 2011

<sup>26</sup> Schubert & Koole, 2009

<sup>27</sup> Schmid-Mast, 2002

Gifford en Hine (1994) hebben in hun onderzoek naar de effecten van verbale communicatie op gezag video-opnames gemaakt van groepsgesprekken. Vervolgens hebben ze het geluid laten coderen door observanten. De resultaten laten zien dat mensen die vaak refereren aan zichzelf terwijl ze praten, het vaak openlijk eens en oneens zijn met anderen, veel vragen stellen, vaker een verbale conversatie starten en vaak het initiatief nemen om te lachen als gezagvoller worden gezien.

Als je kijkt naar het verbale gedrag van mensen met gezag dan zie je dat mensen met gezag zich anders gedragen dan mensen laag in gezag. In een studie van Johnson (1994) waarin leiders werden aangewezen bleek dat deze leiders minder taal gebruiken die twijfel impliceert zoals “misschien” en “ik denk” en bij het luisteren naar anderen minder tussenwerpsels zoals “echt?” en “wauw” gebruiken.

## 4. Uiterlijke cues

Uit studies waarin onderzocht is welke cues mensen gebruiken om gezag te beoordelen blijkt dat ook uiterlijke cues hierin een rol spelen. Onderzoek van Judge en Cable (2004) en Wilson (1968) laat zien dat de lengte van een persoon samenhangt met het waargenomen gezag (status) van deze persoon. Zo worden lange mensen eerder gekozen voor leidinggevende posities en is er een positief verband tussen iemands lengte en de hoeveelheid geld die zij verdienen. Interessant is dat een vrij recent onderzoek laat zien dat andere gezagscues ook de inschatting van iemands lengte kunnen vergroten en dat deze inschatting van lengte de relatie tussen gezagscues en het gepercipieerde gezag van een persoon verklaart.<sup>28</sup> Opvallend is dat mensen die zich machtig voelen anderen, op zowel foto's als face-to-face, als kleiner beoordelen. Het omgekeerde geldt voor mensen die zich onmachtig voelen, zij nemen anderen groter waar.<sup>29</sup> Uit onderzoek van Stulp, Buunk, Verhulst, en Pollet (2012) naar scheidsrechters en hun assistenten in zowel een nationale competitie (Frankrijk) als een internationale competitie (Wereldkampioenschap 2010) blijkt dat machtige mensen (in dit geval de scheidsrechters) gemiddeld langer zijn dan minder machtige mensen (assistent-scheidsrechters). Bovendien werd er een relatie gevonden tussen lengte en gepercipieerde competentie en status van scheidsrechters.

Een tweede uiterlijke cue die gezag kan communiceren is aantrekkelijkheid. Uit onderzoek blijkt dat aantrekke-

lijkheid gerelateerd wordt aan allerlei positieve eigenschappen zoals sociale vaardigheden.<sup>30</sup> Ook verdienen aantrekkelijke mensen vaak meer geld.<sup>31</sup> Anderson, John, Keltner en Kring (2001) vonden in hun onderzoek een positieve relatie tussen aantrekkelijkheid en sociale status. Opvallend is dat deze relatie alleen gevonden werd voor mannen en niet voor vrouwen.

Kleding is een derde uiterlijke cue die mede bepaalt of mensen als gezagvol worden gezien.<sup>32</sup> In een studie van Schmid-Mast en Hall (2004) werden participanten gevraagd om op basis van foto's een inschatting van gezag te geven. Uit de resultaten bleek dat formele kleding een indicator was voor gezag. Opvallend was dat dit alleen geldt voor mannen met formele kleding.

*Het gebruik van uniformen voor bijvoorbeeld brandweerpersoneel, politieagenten en ziekenhuispersoneel heeft verschillende functies zoals in eerste instantie het verduidelijken van de groep waartoe iemand behoort maar het is ook bedoeld om gezag uit te stralen.*<sup>33</sup> Onderzoek naar het begrip van kinderen over het gezag van politie laat zien dat een politie-uniform bepaalt of kinderen denken dat een persoon iemand mag arresteren, zelfs wanneer het duidelijk is dat deze persoon geen agent is maar een ander beroep heeft. Omgekeerd werd ook gevonden dat kinderen denken dat agenten die hun uniform niet aan hebben geen arrestaties mogen verrichten.<sup>34</sup> Hieruit kan opgemaakt worden dat een uniform een (initiële) culturele gezagscue is.

<sup>28</sup> Marsch, Schechter, & Blair, 2009

<sup>29</sup> Yap, Mason, & Ames, 2013

<sup>30</sup> Riggio, 1986

<sup>31</sup> Roszell, Kennedy, & Grabb, 1989

<sup>32</sup> Zie Rafaeli & Pratt, 1993 voor een overzicht

<sup>33</sup> Joseph & Alex, 1977

<sup>34</sup> Durkin & Jeffery, 2000

## 5. Discussie

Naast de eventuele positieve gevolgen van gezag op interacties tussen personen, kunnen gevoelens van gezag ook negatieve effecten hebben. Zo kunnen geactiveerde gevoelens van macht ervoor zorgen dat mensen minder geneigd zijn het perspectief van de ander in te nemen.<sup>35</sup> Gevoelens van gezag (macht) die ontstaan door non-verbale elementen in de communicatie (zoals het lichaam verbreden) kunnen er tevens voor zorgen dat mensen norm overschrijdend gedrag vertonen. Yap en collega's (2013) toonden in een serie van drie experimenten aan dat mensen die een brede houding aannemen vaker geld aannemen wat niet voor hen bedoeld is en vaker frauderen en vals spelen bij testen en opdrachten. Het verband tussen houding en norm overschrijdend gedrag werd verklaard door een toename in gevoelens van macht. Deze onderzoeken illustreren dat het verhogen van percepties, en daarmee wellicht ook gevoelens, van macht bijkomende negatieve effecten kan hebben.

Smith en Galinsky (2010) benadrukken dan ook dat het van belang is alleen gevoelens van macht te activeren bij bepaalde personen. *Mensen met macht, in tegenstelling tot mensen zonder macht, laten zich meer leiden door hun centrale waarden, dan ondergeschikte incidentele overwegingen.*<sup>36</sup> In lijn met deze redenering vonden Chen, Chai en Bargh (2001) dan ook dat wanneer het concept macht geactiveerd wordt bij mensen met een meer sociale instelling (versus mensen die sterker gericht zijn op het eigen belang) zij bereid zijn meer

verantwoordelijkheid te nemen, door bijvoorbeeld een groter gedeelte van het werk voor hun rekening te nemen. Macht zorgt er dus voor dat je meer aandacht hebt voor je interne staat en er een sterker verband is tussen hoe je je voelt of hoe je denkt en hoe je je gedraagt.<sup>37</sup> Het is dus van belang rekening te houden met de sociale versus persoonlijke oriëntatie van overheidsmedewerkers bij de selectie of training hiervan, zodat wanneer het gezag van deze personen verhoogd wordt zij zich laten leiden door sociale motieven die zij hebben, in plaats van motieven die betrekking hebben op het verrijken van henzelf.

Daarnaast is het belangrijk om macht niet te openlijk te gebruiken. Het kan dan namelijk gebeuren dat andere mensen het gevoel krijgen dat hun vrijheid bedreigd wordt waardoor ze weerstand bieden.<sup>38</sup> Dit kan er zelfs toe leiden dat er zogenoemde "boemerang"-effecten optreden waarbij mensen het tegenovergestelde gaan doen van wat hen wordt verzocht of opgedragen.<sup>39</sup> Het voordeel van met name non-verbale communicatie in het bewerkstelligen van gezag in interpersoonlijke relaties is dat er uitdrukking gegeven kan worden aan een verticale relatie tussen personen, zonder deze expliciet te hoeven maken. Smith en Galinsky (2010) beargumenteren namelijk dat non-verbale cues onbewust worden gecommuniceerd en waargenomen. *Voor eventuele interventies gericht op het vergroten van gezag betekent dit dan ook dat non-verbale communicatie mogelijk op meer subtiele wijze ingezet kan worden door non-verbale gedragingen die normaliter automatisch worden vertoond bewust aan te leren.* In dit geval gebruikt de zender de

non-verbale gezagcues bewust, terwijl de invloed hiervan op de ontvanger relatief onbewust blijft. Dit kan er dan ook voor zorgen dat er minder weerstand ontstaat bij de interactiepartner, in vergelijking met andere meer expliciete gezag verhogende communicatiemiddelen.<sup>40</sup>

Zoals beschreven in de introductie bestaat het concept gezag uit verschillende dimensies. Met name in de context van gezag bij overheidsmedewerkers is het interessant om verder onderzoek te doen naar de verschillen tussen macht en status. Uit onderzoek blijkt namelijk dat ondanks dat er vaak een relatie is tussen macht en status dit niet altijd het geval hoeft te zijn. Gevangenisbewaarders, bankdirecteuren en portiers van nachtclubs hebben bijvoorbeeld allemaal macht omdat ze controle hebben over waardevolle middelen, maar hebben toch vaak moeite om respect (status) te krijgen.<sup>41</sup> *Vaak is het zo dat mensen de aanwijzingen van iemand met macht volgen omdat ze dan waardevolle middelen kunnen bemachtigen of bang zijn voor eventuele sancties, terwijl ze de aanwijzingen van iemand met status volgen omdat ze er van overtuigd zijn dat dit het beste is om te doen.* Willer, Younggreen, Troyer en Lovaglia (2012) hebben onderzocht hoe mensen met macht ook status kunnen bereiken. Ze laten zien dat dit kan door een gematigd (i.p.v. sterk) gebruik van macht waardoor ze als minder egoïstisch en als competentere gezien worden. Daarnaast kunnen mensen met macht meer status krijgen door te laten zien dat ze gemotiveerd zijn om samen te werken met de groep.

<sup>35</sup> o.a. empathie tonen; Galinsky, Magee, Inesi & Gruenfeld, 2006

<sup>36</sup> Smith & Galinsky, 2010

<sup>37</sup> Smith & Galinsky, 2010

<sup>38</sup> Brehm, 1966

<sup>39</sup> Burgoon, Alvaro, Grandpre, Voulodakis, 2002

<sup>40</sup> Brehm, 1966

<sup>41</sup> Fast, Halevy, & Galinsky, 2011

## 6. Aanbevelingen

- ✓ Het is belangrijk om rekening te houden met persoonlijkheidseigenschappen bij het activeren van gezag omdat deze een sterkere voorspeller worden van gedrag op het moment dat macht geactiveerd wordt;
- ✓ Gebruik subtiele i.p.v. expliciete communicatie om gezag uit te stralen zodat weerstand voorkomen wordt. Een overheidsmedewerker zou bijvoorbeeld een bredere houding aan kunnen nemen of woorden vermijden die twijfel impliceren;
- ✓ Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat het gezag van overheidsmedewerkers bestaat uit zowel macht als status omdat macht zonder status kan leiden tot negatieve reacties. Status bij machtige personen kan verhoogd worden door je sociale kant te laten zien en gematigd te zijn in het tentoonspreiden van gezag.
- ✓ Het is aanbevelenswaardig om overheidswerknemers kunstmatig langer te laten lijken dan hun interactiepartner. Bijvoorbeeld door balies op te hogen of petten of hoeden hoger te maken;
- ✓ Hoewel overheidmedewerkers doorgaans een positie bekleden waarin zij macht hebben hoeft dit niet noodzakelijkerwijs zo te voelen voor hen. Om gevoelens van gezag te stimuleren is gebruik van gezagcues dan ook aan te bevelen. Te denken valt aan het vertonen van toenaderingsgedrag.

## 7. Referenties

**Anderson, C., John, O. P., Keltner, D., & Kring, A. M. (2001).**

*Who attains social status? Effects of personality and physical attractiveness in social groups.* *Journal of Personality and Social Psychology*, 81, 116.

**Blass, T. (1999).**

*The Milgram paradigm after 35 years: Some things we now know about obedience to authority.* *Journal of Applied Social Psychology*, 29, 955-978.

**Brehm, J. W. (1966).**

*A theory of psychological reactance.* New York.

**Burgoon, M., Alvaro, E., Grandpre, J., & Voulodakis, M. (2002).**

*Revisiting the theory of psychological reactance: Communicating threats to attitudinal freedom.* In *The persuasion handbook: Developments in theory and practice.* Edited by J. P. Dillard & M. Pfau, 213-232. Thousand Oaks, CA: SAGE. [ISBN: 9780761920069]

**Buss, D. M. (1999).**

*Evolutionary psychology: The new science of the mind.* Allyn & Bacon.

**Chen, S., Lee-Chai, A. Y., & Bargh, J. A. (2001).**

*Relationship orientation as a moderator of the effects of social power.* *Journal of Personality and Social Psychology*, 80, 173.

**Dovidio, J. F., & Ellyson, S. L. (1982).**

*Decoding visual dominance: Attributions of power based on relative percentages of looking while speaking and looking while listening.* *Social Psychology Quarterly*, 106-113.

**Dovidio, J. F., Ellyson, S. L., Keating, C. F., Heltman, K., & Brown, C. E. (1988).**

*The relationship of social power to visual displays of dominance between men and women.* *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 233.

**Durkin, K., & Jeffery, L. (2000).**

*The salience of the uniform in young children's perception of police status.* *Legal and Criminological Psychology*, 5, 47-55.

**Farley, S. D. (2008).**

*Attaining status at the expense of likeability: pilfering power through conversational interruption.* *Journal of Nonverbal Behavior*, 32, 241-260.

**Fast, N. J., Halevy, N., & Galinsky, A. D. (2012).**

*The destructive nature of power without status.* *Journal of Experimental Social Psychology*, 48(1), 391-394.

**Forsyth, D. R., (2014).**

*Structure.* *Group Dynamics* (6th ed.; pp. 165-201). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.

**Fournier, M. A., Moskowitz, D. S., & Zuroff, D. C. (2002).**

*Social rank strategies in hierarchical relationships.* *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(2), 425.

**Galinsky, A. D., Magee, J. C., Inesi, M. E., & Gruenfeld, D. H. (2006).**

*Power and perspectives not taken.* *Psychological Science*, 17, 1068-1074.

**Gifford, R., & Hine, D. W. (1994).**

*The role of verbal behavior in the encoding and decoding of interpersonal dispositions.* *Journal of Research in Personality*, 28, 115-132.

**Hall, J. A., Coats, E. J., & LeBeau, L. S. (2005).**

Nonverbal behavior and the vertical dimension of social relations: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 131, 898.

**Johnson, C. (1994).**

Gender, legitimate authority, and leader-subordinate conversations. *American Sociological Review*, 59, 122-135.

**Joseph, N., & Alex, N. (1972).**

The uniform: A sociological perspective. *American Journal of Sociology*, 719-730.

**Judge, T. A., & Cable, D. M. (2004).**

The effect of physical height on workplace success and income: preliminary test of a theoretical model. *Journal of Applied Psychology*, 89, 428.

**Kalma, A. (1991).**

Hierarchisation and dominance assessment at first glance. *European Journal of Social Psychology*, 21, 165-181.

**Koch, S. C., Baehne, C. G., Kruse, L., Zimmermann, F., & Zumbach, J. (2010).**

Visual dominance and visual egalitarianism: individual and group-level influences of sex and status in group interactions. *Journal of Nonverbal Behavior*, 34, 137-153.

**Laupa, M. (1994).**

"Who's in charge?" Preschool children's concepts of authority. *Early Childhood Research Quarterly*, 9, 1-17.

**Larsen, K. S., Triplett, J. S., Brant, W. D., & Langenberg, D. (1979).**

Collaborator status, subject characteristics, and conformity in the Asch paradigm. *The Journal of Social Psychology*, 108, 259-263.

**Magee, J. C., & Galinsky, A. D. (2008).**

Social hierarchy: The self-reinforcing nature of power and status. *The Academy of Management Annals*, 2, 351-398.

**Marsh, A. A., Henry, H. Y., Schechter, J. C., & Blair, R. J. R. (2009).**

Larger than life: humans' nonverbal status cues alter perceived size. *PLoS one*, 4, e5707.

**Milgram, S. (1965).**

Some conditions of obedience and disobedience to authority. *Human Relations*, 18, 57-76.

**Park, L. E., Streamer, L., Huang, L., & Galinsky, A. D. (2013).**

Stand tall, but don't put your feet up: Universal and culturally-specific effects of expansive postures on power. *Journal of Experimental Social Psychology*, 49, 965-971.

**Pratkanis, A. R. (2007).**

Social influence analysis: An index of tactics. In Pratkanis, A. R. (Ed.), *The Science of Social Influence*. *Advances and Future Progress* (pp. 30 - 40).

**Rafaeli, A., & Pratt, M. G. (1993).**

Tailored meanings: On the meaning and impact of organizational dress. *Academy of Management Review*, 18, 32-55.

**Riggio, R. E. (1986).**

Assessment of basic social skills. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 649.

**Rothman, N. B. (2011).**

Steering sheep: How expressed emotional ambivalence elicits dominance in interdependent decision making contexts. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 116, 66-82.

**Roszell, P., Kennedy, D., & Grabb, E. (1989).**

Physical attractiveness and income attainment among Canadians. *The Journal of Psychology*, 123, 547-559.

**Schmid-Mast, M. (2002).**

Dominance as expressed and inferred through speaking time. *Human Communication Research*, 28, 420-450.

**Schmid-Mast, M., & Hall, J. A. (2004).**

Who is the boss and who is not? Accuracy of judging status. *Journal of Nonverbal Behavior*, 28(3), 145-165.

**Schubert, T. W., & Koole, S. L. (2009).**

The embodied self: Making a fist enhances men's power-related self-conceptions. *Journal of Experimental Social Psychology*, 45, 828-834.

**Schubert, L., Schubert, T. W., & Topolinski, S. (2013).**

The effect of spatial elevation on respect depends on merit and medium. *Social Psychology*, 44, 147.

**Smith, P. K., & Galinsky, A. D. (2010).**

The nonconscious nature of power: Cues and consequences. *Social and Personality Psychology Compass*, 4, 918-938.

**Smith, P. K., McCulloch, K. C., & Schouwstra, A. (2013).**

Moving closer to reach the top: approach behavior increases one's sense of power. *Social Cognition*, 31, 518-529.

**Stel, M., van Dijk, E., Smith, P. K., van Dijk, W. W., & Djalal, F. M. (2012).**

Lowering the pitch of your voice makes you feel more powerful and think more abstractly. *Social Psychological and Personality Science*, 3, 497-502.

**Stulp, G., Pollet, T. V., Verhulst, S., & Buunk, A. P. (2012).**

A curvilinear effect of height on reproductive success in human males. *Behavioral Ecology and Sociobiology*, 66, 375-384.

**Tiedens, L. Z., & Fragale, A. R. (2003).**

Power moves: complementarity in dominant and submissive nonverbal behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 84, 558.

**Willer, R., Younggreen, R., Troyer, L., & Lovaglia, M. J. (2012).**

How do the powerful attain status? The roots of legitimate power inequalities. *Managerial and Decision Economics*, 33(5-6), 355-367.

**Wilson, P. R. (1968).**

Perceptual distortion of height as a function of ascribed academic status. *The Journal of Social Psychology*, 74, 97-102.

**Yap, A. J., Mason, M. F., & Ames, D. R. (2013).**

The powerful size others down: The link between power and estimates of others' size. *Journal of Experimental Social Psychology*, 49, 591-594.

**Yap, A. J., Wazlawek, A. S., Lucas, B. J., Cuddy, A. J., & Carney, D. R. (2013).**

The ergonomics of dishonesty: the effect of incidental posture on stealing, cheating, and traffic violations. *Psychological Science*, 24, 2281-2289.



## Colofon

*Deze bundel is een uitgave van het programma Veilige Publieke Taak, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie. Een veilige werkomgeving voor publieke werkers is daarbij essentieel.*

*De bundel is een vervolg op de bundel 'Gezagsdragers' (Jansen, Van den Brink en Kneyber, 2012) en de discussie over de staat van het ambt en het openbaar bestuur en welke rol gezag daar in speelt. De essays bieden zowel een beschouwing als praktische handvatten over wat van hedendaagse politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers gevraagd wordt om gezagvol te kunnen zijn.*

Deze brochure is een uitgave van:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
postbus.VPT@minbzk.nl

© VijfKeerBlauw | september 2014 | BZ8-626524