

Gezagdragers

THIJS JANSEN, GABRIËL VAN DEN BRINK
EN RENÉ KNEYBER (RED.)

Gezagdragers

De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers

Boom|Amsterdam

© Uitgeverij Boom, Amsterdam 2012

© Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber 2012

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Verzorging omslag: René van der Vooren

Ontwerp binnenwerk: Marry van Baar

Uitvoering binnenwerk: Peter Tychon

ISBN 978 94 6105 414 2

NUR 801, 740, 807

www.uitgeverijboom.nl

Dit boek is mogelijk gemaakt door een samenwerkingsverband van de volgende organisaties:

Bureau Verkenningen en Onderzoek en directie
Arbeidszaken Publieke Sector van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University



Stichting Beroepseer



Inhoud

Dankwoord 9

Inleiding II

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber

Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam 19

Gabriël van den Brink

HET GEZAG VAN PROFESSIONALS: STATE OF THE ART

Kan zero tolerance het gezag van de leraar vergroten? 39

René Kneyber

Heroveren van verspeeld gezag. Hoe gezinsvoogden hun positie kunnen versterken 54

Douwe van den Berg en Nies Medema

Het gezag van de civiele rechter 70

Stéphanie van Gulijk en Machteld de Hoon

Het gezag van de politieagent in drie vragen 86

Jurriën Rood

Initiatie en escalatie van collectief geweld. Een vergelijkend observationeel onderzoek naar demonstraties en voetbalevenementen 102

Otto M.J. Adang

Begrenzen én ondersteunen. De reclasseringswerker als professional en gezagsdrager 127

Ada Andreas en Jaap A. van Vliet

Handhaver en/of zorgverlener? Het zelfbeeld van Amsterdamse leerplichtambtenaren en leerplichtassistenten 149

Andrea Frankowski, Daphne Bressers en Maritta van Evert

Hoe politieagenten, leraren en reclasseringsambtenaren gezagsuitoefening leren. Een impressie. 169

Luc Janssen, Janneke van Orsouw, Tim Adriaansen, Ben Kraaijeveld, Marjan Swaans en Tim van de Ven

PERSOONLIJKE ERVARINGEN EN VISIES VAN GEZAGSDRAGERS

De basis van effectief gezag is oprechte interesse. Interview met Marc Räkers 181
Alexandra Gabrielli

Ecce homo! Waarom de gezagsdrager de mens in zichzelf en anderen moet durven zien 188

Briefwisseling tussen Jacques Smeets (politieagent) en Bill Banning (leraar)

Gezagsvol politieoptreden in de praktijk 206

Jaco van Hoorn en Merlijn van Hulst

Wiskundeleraar. 40 jaar werken in een gezellige puinhoop 220

Merlijn van Hulst

Anne: dagboek van een beginnend docent 228

René Kneyber

WETENSCHAPPELIJKE EN BELEIDSMATIGE PERSPECTIEVEN

Gezag is een kwestie van kennen en gekend worden. Interview met Micha de Winter 241

René Kneyber

Geweld tegen gezagsdragers. Over publieke professionals als spil in de gezagsparadox 246

Rik Peeters, Jony Ferket en Arthur Docters van Leeuwen

Waarom zouden we ons aan de wet houden? Een pleidooi voor versterking van het staatsgezag 263

Bart van Klink

Theorie ontmoet praktijk. Handreikingen voor effectief modern gezag.

Gesprek met Evelien Tonkens en Barend Rombout 279

Thijs Jansen en Alexandra Gabrielli

Naar een legitieme, niet-besmuikte gezagsuitoefening 296

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber

Noten 319

Over de redactie 335

Dankwoord

Dit boek is het vierde deel in een serie over professionals in de (semi)publieke sector. In 2005 verscheen *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, in 2009 *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (inmiddels ook in het Engels verschenen). In 2010 verscheen *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. En nu dan in 2012 *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*.

We zijn de opdrachtgevers voor dit derde boek zeer erkentelijk: het Bureau Verkenningen en Onderzoek en de directie Arbeidszaken Publieke Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De begeleidingscommissie stond onder leiding van Tobias Kwakkelstein, strategisch kennisadviseur van het Bureau Verkenningen en Onderzoek (BZK). Verder bestond de commissie uit Rinze Bulstra, coördinerend beleidsmedewerker bij de directie Arbeidszaken Publieke Sector (BZK); Hans de Bruijn, hoogleraar bestuurskunde bij Techniek, bestuur en management aan de Universiteit Delft; Bas Eenhoorn, waarnemend burgemeester van Alphen aan den Rijn en voorzitter van het Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie; Jos van der Lans, cultuurpsycholoog en journalist/publicist; Lucas Lombaers, Directeur Arbeidszaken Publieke Sector; Jurriën Rood, filmmaker en filosoof; Margo Trappenburg, hoofddocent bij de School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen aan de Universiteit Utrecht en bekleedster van de Drees-leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. We zijn de commissie zeer erkentelijk voor de interessante discussies over het thema en het waardevolle commentaar op conceptartikelen.

In de aanloop naar dit boek vond dinsdag 6 maart 2012 het symposium 'Gezagsdragers' plaats, op initiatief van het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierdoor kregen de redactie en een aantal auteurs de unieke gelegenheid over ideeën in wording van gedachten te wisselen met Tom Tyler, hoogleraar Sociale Psychologie aan Yale Law School en met de nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer.

Er heeft nog een andere bijeenkomst plaatsgevonden die zinvol is gebleken voor dit boek. Op 25 januari 2012 vond het debat 'Welk gezag hebben professionals (nog)?' plaats in de Goed Werk Hub in Den Haag. We danken de Stichting Beroepseer voor de organisatie hiervan. Een belangrijke rol daar speelden Jurriën Rood, René Kneyber en Jacques Smeets, auteurs van dit boek. Zij gingen in discussie met derdejaars studenten

bestuurskunde van de School voor Politiek en Bestuur (Tilburg University) over de door hun gemaakte bundel *Macht en gezag. Een zoektocht naar moderne legitimatie*. De bij die bundel betrokken studenten waren: Sander de Bock, Rosanne Franken en Arno van Wijk (redacteurs) en Malou Baijens, Björn Coenen, Geertje Falke, Annelore de Groot, Mehmet Günes, Koen Schollen, Inge Visser en Nicole Westerterp (auteurs).

Ten slotte dank aan Eelke Warrink en Jorinde Koenen van Uitgeverij Boom, die ons wederom voortreffelijk hebben ondersteund.

Thijs jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber

Inleiding

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en René Kneyber

Het land wars van betutteling
Geen uniform is heilig
Een zoon die noemt z'n vader Piet
Een fiets staat nergens veilig

15 Miljoen mensen
Op dat hele kleine stukje aarde
Die schrijf je niet de wetten voor
Die laat je in hun waarde
15 Miljoen mensen
Op dat hele kleine stukje aarde
Die moeten niet 't keurslijf in
Die laat je in hun waarde

Fluitsma en Van Tijn, 'Vijftien miljoen mensen'

'Op veel scholen sprake van gezagscrisis' (februari) , 'Het gezag van de rechter bladdert af' (februari). 'Politie verkeert in gezagscrisis' (oktober). Zomaar een aantal koppen in kranten van de afgelopen tijd. Volgens de media is het blijkbaar niet zo best gesteld met het gezag van onze professionals. Hoe kijken zij er zelf tegen aan? Het is lastig om daarachter te komen. Het begrip gezag blijkt haast melaats te zijn. Bij het maken van dit boek merkten wij als redactie al snel dat Nederlanders een ongemakkelijk gevoel hebben bij dit woord. De uitdrukking 'orde houden' wordt op veel middelbare scholen zorgvuldig vermeden. Op een oproep aan 'gezagsdragers' om zich te melden met ons in gesprek te gaan, kwam vrijwel geen respons. Tekenend was een reactie van de woordvoerder van de Vereniging van directeuren Sociale Diensten (Divosa) toen wij belden om te vragen of zij iemand wisten die een artikel kon schrijven over het gezag van 'klantmanagers', die – zo nodig met dwang – werkloze burgers weer aan het werk moeten krijgen. De woordvoerder had grote moeite het woord 'gezag' met het werk van de klantmanagers in verband te brengen en wist niemand die zich daarmee bezighield.

We ontdekten dat anderen bij andere groepen professionals al eerder tot dezelfde ontdekking waren gekomen. De filosoof en filmer Jurriën Rood stuitte op dit verschijnsel toen hij ruim vier jaar onderzoek deed naar het gezag van de politie. Er bestond heel weinig Nederlandse literatuur over dit onderwerp. Rood schreef er inmiddels een aantal – tot nu toe ten onrechte weinig bekende – publicaties over. René Kneyber, leraar aan het vmbo, ontdekte dat er nauwelijks enige praktische literatuur bestond met aanknopingspunten over orde houden in de klas. Die heeft hij toen, mede op basis van Amerikaanse literatuur over *classroom management*, maar zelf geschreven. Op basis daarvan zijn zij betrokken geraakt bij dit boek.

Wat verstaan wij in dit boek onder gezagsdragers? Dat zijn professionals die in het algemeen belang werken met burgers die niet vrijwillig de relatie met hen zijn aangegaan, en die daarbij zo nodig dwangmiddelen mogen inzetten. Voorbeelden zijn re-integratieambtenaren, reclasseringswerkers, leerplichtambtenaren, leraren (in leerplichtig onderwijs), gezinsvoogden, politieagenten, contactambtenaren bij de IND en rechters. Bij het algemeen belang gaat het vaak om wettelijk vastgelegde plichten voor burgers, zoals de inburgeringsplicht, sollicitatieplicht, arbeidsplicht of leerplicht. Gezagsdragers zijn zogezegd ‘plichtprofessionals’.

Het klantdenken

Dit boek is een zoektocht geworden naar hoe het ervoor staat met gezagsdragers in Nederland. Het gebrek aan herkenning van de aanduiding ‘gezagsdrager’ binnen de re-integratiesector maakte ons nieuwsgierig naar hoe deze professionals zichzelf dan zien en hoe ze aangeduid worden. Al snel werd ons duidelijk dat er niet zelden gedacht en gesproken wordt in eufemistische termen.

Zo vertelt een ‘klantmanager’ van de Dienst Werk en Inkomen Amsterdam bijvoorbeeld hoe zij omgaat met een ‘klant’ die zijn verplichtingen niet nakomt: ‘Ik probeer een klant altijd te zeggen waar het op staat. Om slecht nieuws draai ik nooit heen.’ ‘Wanneer een klant zijn re-integratieverplichtingen niet nakomt, kan bijvoorbeeld de uitkering gekort worden. Ik communiceer dit soort informatie heel duidelijk. Daarbij benadruk ik dat ik wil samenwerken om hem of haar aan de slag te helpen, dat ik zeker niet “de tegenstander” ben. Zo’n duidelijke aanpak voorkomt veel agressie, daar ben ik van overtuigd.’¹

Het is vervreemdend dat in de context van dwang het woord ‘klant’ gebruikt wordt. Je kunt je afvragen of de betekenis van het woord hier niet ver buiten zijn logische grenzen is opgerekt. Het woord ‘klant’ duidt normaal gesproken iemand aan die geheel vrij is om wel of niet een product of dienst aan te schaffen in ruil voor geld. Diegene kan ook besluiten om niet tot koop over te gaan, of een andere aanbieder te zoeken als het hem niet bevalt. In de re-integratie gaat het echter over een burger die niet vrij is om te kiezen, en al helemaal geen product of dienst aanschaff.

In andere Nederlandse plichtsectoren lijkt eenzelfde klantperspectief dominant. Denk aan de beroemde leuze van onze belastingdienst: ‘Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker.’ Uit het artikel van Van Vliet en Andreas in deze bundel blijkt dat (jeugd)reclasseringswerkers zich tot diep in de jaren negentig vooral hebben georiënteerd op theorie en methodieken die waren geënt op vrijwillige situaties. Daarbij gingen men ervan uit dat iemand zichzelf met een eigen ‘hulpvraag’, gemotiveerd en wel, meldt bij een hulpverlener. Pas begin jaren negentig kwam er belangstelling voor uit het buitenland geïmporteerde *evidence-based* methodieken voor het werken met cliënten op basis van onvrijwilligheid. Die methodieken zijn nooit in het Nederlands vertaald. In dit land verschenen pas zeer recentelijk – vanaf de eeuwwisseling – enkele methodiekboeken voor het werken in gedwongen kader.

Voor het onderwijs is pas in 2007 een eerste serieus boek over straffen verschenen, *Strafregels* van orthopedagoge Astrid Boon. In de kranten wordt sinds het verschijnen van haar boek een loopgravenoorlog gevoerd over de door haar voorgestelde normatieve schrijfpodrachten met moraliserende inhoud. Sommige leraren zijn het ermee eens, maar vele anderen brengen defensieve overwegingen naar voren: ‘De klas is misschien wel onrustig, maar als ik optreed, luisteren ze misschien nog slechter’ of: ‘Kinderen nemen hun spullen niet mee, maar als ik daartegen optreed, komen ze misschien niet eens meer in de les.’ Eenzelfde tweedeling op de werkvloer, tussen aan de ene kant ‘streng’ en aan de andere kant ‘toegeeflijk’ gezag, is bij meer groepen frontlijnwerkers te vinden. Uit de mooie documentaire *Sta me bij* over medewerkers van de sociale dienst in Deventer blijkt dat de klantmanagers het op de werkvloer geheel oneens zijn over de vraag of zij zich streng of behulpzaam moeten opstellen. De een doet het daarom zus en de ander zo. Eenzelfde tweedeling is te zien bij de leerplichtambtenaren (zie het artikel van Frankowski e.a. in deze bundel). Overwegend ziet deze groep zichzelf toch vooral als hulpverlener, en mede daardoor zijn ze geneigd om de agressie die ze bij hun ‘klanten’ tegenkomen te bagatelliseren. In dat licht is ook de diagnose van pedagoog Micha de Winter in deze bundel interessant, die stelt dat opvoeden niet zonder conflicten kan, maar ouders en leraren deze vermijden en sterk geneigd zijn gezagsproblemen in gedragsproblemen te vertalen. Dit heeft mede geleid tot een dure medicalisering van het kind.

Het ligt voor de hand het oprukken van de burger als klant in plichtsectoren te zien als onderdeel van de bredere beweging om de overheidsdiensten effectiever te maken door deze te modelleren naar het functioneren van de marktsector. Er is echter ook een meer politiek-filosofische interpretatie mogelijk.

Sociaal contract

Het zien van de burgers als klant kan namelijk geplaatst worden in de politiek-filosofische traditie van het sociaal contract. Deze traditie gaat ervan uit dat het niet alleen ondoenlijk is, maar vooral ook niet verkieslijk is de burgers te dwingen om zich te houden

aan de wetten. Burgers kunnen in een democratie in vrijheid en gelijkheid kiezen door wie ze geregeerd worden en welke wetten ze willen. Een staat waar de gehoorzaamheid van burgers gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels is niet alleen verwerpelijk, want totalitair, maar zal ook niet functioneren. De democratie is gestoeld op het wijze inzicht dat gezocht moet worden naar zo veel mogelijk vrijwillige binding aan de rechtsstaat. De vrije wil om zich te binden aan democratisch genomen besluiten en democratisch tot stand gekomen wetten. Zoals Rousseau in *Het maatschappelijk verdrag* schreef: 'Aangezien geen enkel mens een natuurlijk gezag heeft over zijn gelijke en aangezien macht geen enkel recht voortbrengt, blijft dus de wederzijdse toestemming over als grondslag van ieder rechtmatig gezag onder de mensen.'²

De kunst is te komen tot een dergelijke binding. Daarvoor heeft Rousseau de fictie van 'de algemene wil' naar voren geschoven. Er staat heel wat op het spel: als er van vrijwillige binding niet of nauwelijks sprake is, dan kan de staat zich ontwikkelen tot een totalitair geheel. De combinatie van de democratie en rechtsstaat betekent dus dat we een staat willen waarin de wetten op een democratische manier tot stand komen en waarin de wetten daardoor kunnen rekenen op vrijwillige omarming door een grote meerderheid van de burgers. Een maximaal, zo breed mogelijk draagvlak voor de wetten, dat is de centrale ambitie van een liberale democratische rechtsstaat. Tegen deze achtergrond kan het gebruik van het klantperspectief in plichtsectoren geduid worden als een poging te benadrukken dat de professional zo veel mogelijk streeft naar handelen met respect en 'wederzijdse toestemming'. De klantmanager voegt niet voor niets toe: 'Daarbij benadruk ik dat ik wil samenwerken om hem of haar aan de slag te helpen, dat ik zeker niet "de tegenstander" ben.'

Dwang en vrijheid

Er kunnen dus nobele intenties worden toegeschreven aan de klanttaal. Tegelijkertijd is het gevolg daarvan echter dat de machtsuitoefening door de klantmanager systematisch verdrongen wordt. Het is niet toevallig dat die hedendaagse verhulling van de machtsdimensie van de re-integratie ook zijn pendant heeft in de traditie van het sociaal contract. Berucht is de passage uit *Het maatschappelijk verdrag* waar Rousseau stelt 'dat alwie zal weigeren te gehoorzamen aan de algemene wil, er door heel het lichaam toe gedwongen zal worden. Dit betekent niets anders dan dat men hem zal dwingen vrij te zijn.'³ De jubelende taal van de vrijheid wordt onbekommerd gecombineerd met de dreigende taal van dwang en plicht. Dit is makkelijk te verklaren: de fictie van de algemene wil maskeert immers dat er onenigheid en onwil zullen blijven bestaan. Er zullen altijd burgers blijven die overgehaald of zelfs gedwongen moeten worden zich te houden aan wat de meerderheid wettelijk heeft afgesproken.

Rousseau gebruikt de term 'algemene wil', tegen beter weten in. De complexere werkelijkheid gaat ten onder in deze idealisering. En dit is niet zonder gevolgen gebleven.

Bij de receptie van zijn werk heeft dit geleid tot totalitaire interpretaties die haaks staan op de grote nadruk op vrijheid en wederzijdse toestemming die ook in zijn werk te vinden is.

Het gebruik van 'klant' voor burger is evenzeer tegen beter weten in. De indruk wordt gewekt dat alles gebeurt met instemming van de burger, maar dat is uiteindelijk niet waar. Weliswaar wordt er veel gedaan om de burger mee te krijgen, maar dan wel in de richting die de 'klantmanager' bepaalt. En als de burger echt niet wil, zal er drang en dwang gebruikt worden. Tegen beter weten in doet men echter alsof die macht niet gebruikt wordt en alsof de burger niet afhankelijk is. Dat is niet zonder risico's.

Dat burgers afhankelijk zijn van ambtelijke frontlijnwerkers die een vals bewustzijn hebben, is niet effectief. Dit lijkt ervoor te zorgen dat de werkers geneigd zijn agressief gedrag te vergoelijken, door daar vanuit hun 'hulpverlenende' of 'klantgerichte' houding begrip voor op te brengen (de leerplichtambtenaren bijvoorbeeld). En dat terwijl de situatie toch bepaald niet florissant te noemen is. Peeters c.s. stellen in hun overzichtsartikel in deze bundel vast 'dat geweld tegen gezagsdragers een wijdverbreid en substantieel fenomeen is'. Zo blijkt uit onderzoek van bureau iva uit 2009 bijvoorbeeld dat in de re-integratie jaarlijks 73 % van de klantmanagers wordt geconfronteerd met agressie. Agressie is hiermee een van de belangrijkste Arboproblemen waar sociale diensten mee worden geconfronteerd. De Divosa-Monitor van 2009 liet zien dat bij de 97 deelnemende sociale diensten in 2008 sprake was van 2281 incidenten, waarvan ongeveer een derde bij de grote gemeenten. Het ging vooral om verbaal geweld, maar ook om bedreiging, fysiek geweld, discriminatie en (seksuele) intimidatie. 29 % van de sociale diensten, vooral in grotere gemeenten, ervoeren toename van agressie. Uit het in 2011 verschenen rapport *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak* is gebleken dat het percentage werknemers dat de voorgaande vier jaar slachtoffer was van agressie of geweld is afgenomen van 66 % in 2007, naar 65 % in 2009 tot 59 % in 2011. Toch was dit percentage nog relatief hoog, aangezien de overheid zich een daling tot 51 % tot doel had gesteld. In één beroepsgroep nam het aantal gevallen flink toe tussen 2007 en 2011: de sociale diensten (+8 %).⁴ Peeters c.s. lanceren in hun artikel onder andere de hypothese dat nog steeds veel voorkomende en hardnekkige agressie tegen gezagsdragers samenhangt met de miskennis door de dienstbare en klantgerichte overheid van het disciplinerende en ordenende karakter van haar werk. In Nederland hebben we een 'dienstbare Leviathan'.

In dat licht kan misschien ook begrepen worden dat professionals uitvallen omdat ze het gewoon niet volhouden om in deze schemerzone van het klantperspectief te werken. De realiteit is immers lastig in overeenstemming te brengen met het politiek correcte bewustzijn. Misschien is dat er een oorzaak van dat 50 % van de beginnende leraren binnen vijf jaar vanwege ordeproblemen afvalt. Hier is mogelijk sprake van een blinde vlek van de opleidingen en – zie het artikel van Kneyber – van de scholen en leraren zelf. Terwijl het in het belang is van alle leerlingen in een klas dat er voldoende orde en rust is om te kunnen werken.

Authentiek gezag

Het lijkt er sterk op dat het in Nederland gebruikelijk is geworden om machtsuitoefening vanuit de staat verontschuldiging te brengen ('Leuker kunnen we het niet maken...') of heel glad en eufemistisch ('klant'). Met die retorische trucs verdwijnen de plichten die de staat de burger heeft opgelegd echter niet. En nog sterker: zoals Van Klink in deze bundel stelt, is erkenning van de staat als legitiem gezag cruciaal voor het goed functioneren van de staat. De staat is geen arrangement à la carte. Een dergelijke benadering, waarin burgers naar believen het gezag aanvaarden of niet, volstaat niet om een staat overeind te houden. Net zo min als een orkest kan presteren als sommige musici het gezag van de dirigent wel aanvaarden en andere niet. Door de machtsuitoefening te verhullen maken de bestuurders, managers en beleidsmakers het de plichtprofessionals niet makkelijk. Maar laten we wel wezen: de professionals die zich dergelijke etiketten als klantmanager laten aanleunen, hebben blijkbaar zelf ook moeite met de machtsaspecten van hun werk. Hun valse bewustzijn belooft weinig goeds voor hun eigen gezag ten aanzien van de burgers. Ze hebben daardoor een vertroebelde blik op hun maatschappelijke opdracht. Die hoeft voor degene die daarmee te maken krijgt echt niet 'leuk' te zijn en deze hoeft evenmin verontschuldiging gebracht te worden. Burgers verwachten van deze professionals dat zij opgewassen zijn tegen hun taken. Als zij – soms onverhoopt – zelf met de plichtprofessional te maken krijgen, willen ze vooral rechtmatig en behoorlijk behandeld worden. Burgers zien graag dat professionals het publieke belang op een overtuigende en effectieve manier belichamen. Dat kan alleen als deze professionals zelf willen accepteren wie zij werkelijk zijn en waar ze voor moeten staan. Alleen dan zullen anderen dat ook accepteren. Wat dat betreft kunnen leraren, 'klantmanagers', leerplichtambtenaren en anderen misschien nog wel iets leren van de politie. Uit het uitvoerige onderzoek van Jurriën Rood (zie zijn artikel in deze bundel) blijkt dat de Nederlandse politie een nieuwe vorm van straatgezag heeft ontwikkeld waar zacht en hard, praten en optreden gecombineerd worden. Niet als een moeizame spagaat, maar als een vanzelfsprekende synthese. Deze combinatie blijkt heel effectief te zijn.

In beleid en politiek komt gezag van professionals wel aan de orde, maar zelden onder het kopje 'gezag'. In dit boek wordt een aanvullend perspectief ontwikkeld dat in het verlengde ligt van het eerder uitgevoerde project beroepstrots.⁵ Tot nog toe is in de bestaande projecten de vraag naar het belang van een duidelijke identiteit van de werker in de (semi)publieke sector onderbelicht gebleven. Er heeft zich namelijk in de afgelopen decennia een belangrijke en niet voldoende geanalyseerde ontwikkeling afgespeeld. Waren professionele rollen in de (semi) publieke sfeer vroeger sterk geïnstitutionaliseerd – gezag was inherent aan de rol die men vervulde –, die institutionalisering is tegenwoordig sterk verzwakt. Dat betekent dat veelal verwacht wordt dat het benodigde gezag nu in de betrekking met individuele burgers gecreëerd wordt. Het is echter de vraag – zie de beschreven ontwikkelingen – of dat gebeurt en of dat überhaupt mogelijk is.

Er is ook sprake van ontwikkelingen die haaks op elkaar staan. Aan de ene kant is het

veel moeilijker geworden om gezagvol op te treden, aan de andere kant wordt dit door de samenleving misschien wel meer dan ooit verwacht. De samenleving kan immers maar slecht verdragen dat er dingen mislopen of mensen zich niet aanpassen. En het zijn altijd ‘professionals’ die daar iets aan moeten doen.

Deze voorbeelden laten zien dat wij in Nederland de kwestie van het gezag van professionals lang uit de weg zijn gegaan, en dat we dat nog steeds sterk in de genen hebben zitten. De publieke zaak heeft echter gezagsdragers nodig die een verhaal hebben en in dat verhaal geloven en daarvoor staan, net als grote orkesten dirigenten nodig hebben met visie, kennis en overtuigingskracht. Zij moeten daarin gesteund worden en rugdekking krijgen. Het is namelijk een lastige taak in een tijd dat burgers veel kritischer, mondiger en/of agressiever zijn geworden.

Onzes inziens worden de problemen rondom het werken in de publieke sector nog te sterk geïsoleerd aangepakt. In dit project willen wij die bredere problematiek aanpakken, geformuleerd als een *probleem van publiek gezag*. Onze hypothese is dat veel van de geschetste problemen te maken hebben met onzekerheid van werknemers over hun identiteit en hun rol. Hier is sprake van gezags- en statusonzekerheid. Wanneer hun opdracht en de identiteit verhelderd worden, zal dat leiden tot beter gemotiveerde werknemers met zelfvertrouwen, en ten gevolge daarvan meer productiviteit, hogere kwaliteit en minder agressie. Rousseau zag de contradicties in zijn werk rondom de ‘algemene wil’ waarschijnlijk zelf heel goed. In *Het maatschappelijk verdrag* is de wetgever een bijzondere gezagsdrager: ‘Omdat de wetgever niet van dwang of redenering gebruik kan maken, moet hij noodzakelijkerwijze zijn toevlucht zoeken tot een gezag van een andere orde, dat in staat is zonder geweld het volk mee te slepen en zonder overtuigingskracht zijn instemming te bewerkstelligen.’⁶ Elders oppert hij dat een geloofwaardige gezagsdrager de enige is die mensen de goede kant kan opduwen. In *Emile* is een van de adviezen aan de gouverneur voor de opvoeding van de hoofdfiguur: ‘Laat uw leerling steeds geloven dat hij de baas is, en wees het steeds zelf. Geen enkele onderwerping is zo volledig als een die de schijn van vrijheid in stand houdt: zo neemt men zelfs de wil gevangen.’⁷

In Rousseaus roman *Julie ou la Nouvelle Héloïse* komen de personages Saint-Preux en Wolmar voor, paternalistische figuren die anderen opvoeden door hen vooral zo veel mogelijk zelf te laten ontdekken hoe zij zich dienen te gedragen. Rousseau-deskundige Judith Shklar vat de visie van Rousseau op gezag samen als: ‘Authentiek gezag bevrijdt. Het geeft vrijheid aan degenen die niet in staat zijn om het voor zichzelf te creëren. Beter een wil die gedomineerd wordt door een tutor dan helemaal geen wil.’⁸

Met het zetten van de kaarten op gezagsdragers in een groot deel van zijn werk nam Rousseau afscheid van het geïdealiseerde beeld van de algemene wil, van het geloof dat er een situatie mogelijk is waarin iedere burger kan instemmen met de machtsuitoefening in het algemeen belang. Daarmee biedt Rousseaus werk aanknopingspunten voor een kritiek op het geïdealiseerde beeld van de burger als klant en het valse bewustzijn dat daarmee samenhangt. De ‘plichtprofessional’ moet de burger overtuigend tegemoet treden. Hij dient te beschikken over voldoende zelfbewustzijn en professionele moed om

werkelijk gezaghebbend te kunnen te zijn. De legitimiteit van de aan burgers opgelegde plichten is in belangrijke mate afhankelijk van de gezagsuitoefening op de werkvloer. Er wordt tegenwoordig veel gepleit voor meer professionele ruimte. Die heeft echter alleen zin als die wordt gebruikt voor het overtuigend in de praktijk durven brengen van gezag. Hoe een dergelijk legitiem en geloofwaardig gezag in deze tijd mogelijk is, daar gaat dit boek over.

Opzet van deze bundel

Dit boek begint met een historische en sociologische analyse van mederedacteur Gabriël van den Brink over 'hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam'. Verder bestaat de bundel uit drie delen. Het eerste deel bevat acht artikelen waarin beschreven wordt hoe het staat met het gezag van verschillende gezagsdragers. Aan de orde komen: de leraar in het leerplichtig onderwijs, de gezinsvoogd, de civiele rechter, de politieagent, de reclasseringswerker en de leerplichtambtenaar. De auteurs van elk artikel hebben ieder hun eigen invalshoek gekozen en zo ontstaat een mooie doorsnede van de *state of the art*. Deze afdeling sluit af met een artikel waarin op basis van een verkennend onderzoek een impressie wordt gegeven van of en hoe politieagenten, leraren en reclasseringswerkers in hun opleidingen worden onderwezen in gezagsuitoefening. Daarna komen in verschillende artikelen perspectieven van gezagsdragers zelf aan bod. Hierin is onder andere een briefwisseling te vinden tussen Jacques Smeets, die zijn hele werkzame leven diender is geweest, en Bill Banning, die ruim zeventien jaar als leraar in het middelbaar onderwijs werkt. Wat zijn hun ervaringen geweest met gezagsuitoefening? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen? Daarnaast een mooi artikel van politiechef Jaco van Hoorn en wetenschapper Merlijn van Hulst met analyses van verhalen van politieagenten. In de derde afdeling van het boek zijn wetenschappelijke en beleidsmatige perspectieven te vinden. Rik Peeters, Jony Ferket en Arthur Docters van Leeuwen geven een uitstekend gedocumenteerd overzicht van de kennis over geweld tegen gezagsdragers. En ze laten ook zien dat we eigenlijk nog weinig echt weten. Daarom zijn de drie hypotheses die ze aan het einde van hun artikel lanceren interessante aanknopingspunten voor nader wetenschappelijk onderzoek. Rechtsfilosoof Bart van Klink laat een *unzeitgemäß* geluid horen met zijn pleidooi voor versterking van het staatsgezag. En theorie en praktijk ontmoeten elkaar in een gesprek tussen wetenschapper Evelien Tonkens en directeur van Bureau Frontlijn Rotterdam, Barend Rombout.

In een slotbeschouwing wordt de balans van het boek opgemaakt en in een breder theoretisch verband geplaatst.

Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam

Gabriël van den Brink

Van het oude gezag kan men zeggen dat het hiërarchisch, institutioneel en zonder normatieve inhoud was. Het was inderdaad 'autoritair' in de negatieve betekenis die het woord vanaf de jaren zestig meekreeg: een vorm van machtsuitoefening die van buiten of van bovenaf aan de burger werd opgelegd, die in handen was van lieden die min of meer toevallig aan het hoofd van een instelling stonden en die in normatieve dan wel in cognitieve zin op geen enkele manier verantwoording aflegden. De geloofwaardigheid van dat type machtsuitoefening ging de afgelopen decennia sterk achteruit. Er ontwikkelt zich een nieuwe vorm van gezag, waarbij enerzijds de interactie tussen machthebber en onderdaan wordt benadrukt terwijl er anderzijds meer aandacht naar de professionele en persoonlijke kwaliteiten van leidinggevendens gaat. De behoefte aan dat type leiderschap nam aan het einde van twintigste eeuw toe, zeker in sectoren waar nauwelijks exit-opties bestaan. Dat komt voor Nederland tot uitdrukking in de snel groeiende 'roep om leiderschap' die zich vanaf de jaren negentig ontwikkelde en die tot op heden voortduurt.

Een van de meest paradoxale verschijnselen in de moderne samenleving is de toegenomen roep om gezag. We denken graag dat modernisering leidt tot meer gelijkheid en dus tot minder autoritaire verhoudingen, en in vele opzichten is dat ook waar. Maar intussen neemt de behoefte aan sterke leiders, een krachtig optreden en strengere straffen gaandeweg toe. Dat kwam laatst nog tot uitdrukking in een bijdrage die Ramsey Nasr voor NRC Handelsblad schreef. Hij duidde Nederland als een natie zonder normen en gezag. Aan het slot van zijn aanklacht pleitte hij voor een premier die normbesef boven persoonlijke vrijheden stelt.¹ Deze hartenkreet van de Dichter des Vaderlands staat niet op zich. Als Minister voor Binnenlandse Zaken zei Guusje ter Horst enkele jaren geleden dat het gezag van de politie moest worden hersteld.² En in de enquêtes die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onder de Nederlandse bevolking houdt, staan klachten over de normloosheid van het openbare leven al jaren lang op nummer één.³ Een en ander roept de vraag op wat hier aan de hand is. Waar of wanneer zette deze verandering in? Welke processen dragen eraan bij? Kan deze omslag ook op een of andere wijze worden geduid? Voltrekt zich in Nederland bijvoorbeeld een omwenteling waarbij onze vrije, open en tolerante samenleving wordt vervangen door een harde, gesloten natie die een sterke leider wenst?

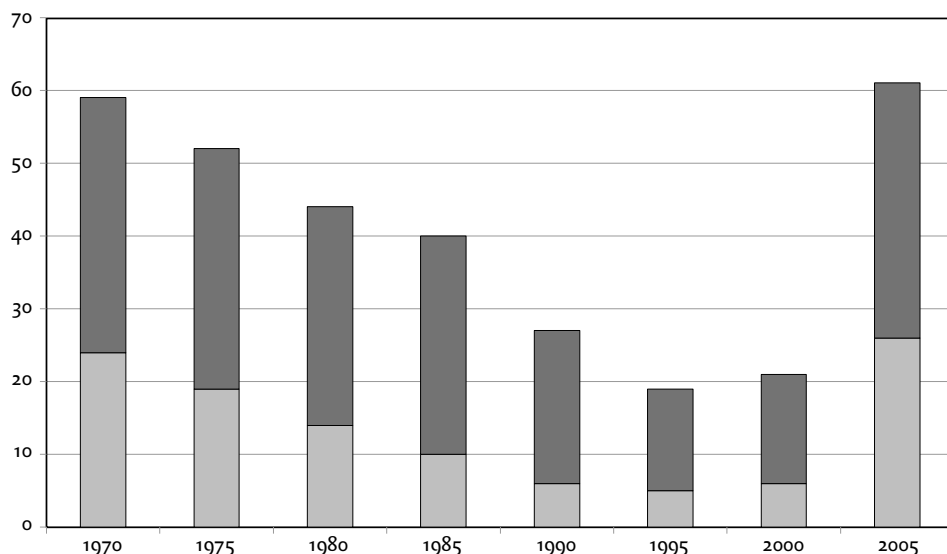
1. Een opmerkelijke verandering

Voor het antwoord op de eerste vraag gaan we te rade bij de onderzoekers van het SCP. Zij leggen aan de Nederlandse bevolking al meer dan veertig jaar de volgende stelling voor: *Wat we nodig hebben is minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben.* In feite peilt de voorgelegde stelling in hoeverre Nederlanders behoefte hebben aan een sterke leider. Die behoefte blijkt tot het midden van de jaren negentig in Nederland geleidelijk te zijn afgenomen. Terwijl aan het begin van de jaren zeventig een ruime meerderheid deze stelling onderschreef, was in het midden van de jaren negentig slechts een vijfde bereid om dat te doen. Maar dan zien we een kentering. Het aandeel van degenen die behoefte hebben aan moedige leiders neemt in korte tijd toe, om in 2005 uit te komen op een hoger niveau dan bij het begin van de enquête. Een illustratie daarvan is te vinden in grafiek 1, waar de donkergrijze balken aangeven hoeveel procent van de bevolking het eens is met de voorgelegde stelling en de lichtgrijze balken het percentage dat het er zeer mee eens is.

De verklaring voor deze toch wel opmerkelijke ontwikkeling ligt niet voor de hand. Een aantal gangbare verklaringen valt meteen af. We stellen vast dat de omslag dateert uit het midden van de negentig van de vorige eeuw. Dat was zeker geen tijd waarin Nederland met enorme problemen worstelde of waarin de spanningen hoog opliepen. Integendeel, economisch ging het ons land voor de wind en het politieke leven kenmerkte zich door harmonie en stabiliteit. Zelfs de oude tegenstelling tussen liberalen en socialisten leek opgelost, want ze zaten samen in één kabinet. Een dreiging vanuit het buitenland deed zich niet voor. Nederland leek inderdaad te beantwoorden aan het traditionele beeld van een open, egalitaire en op overleg gerichte samenleving waarin nauwelijks plaats is voor zaken als krachtig leiderschap. Dat maakt een verklaring voor de plotseiling toegenomen 'roep om gezag' niet eenvoudiger.

Overigens mogen we niet doen alsof Nederland het enige land is waar een dergelijke kentering optrad. Tendensen als minder tolerantie voor afwijkend gedrag, meer nadruk op nationale waarden en een verlangen naar sterk leiderschap zijn in haast alle Europese landen merkbaar. Sommigen beschouwen dat als een reactie op het proces van globalisering, dat een bedreiging voor het eigene van de nationale samenleving zou zijn. Anderen verwijzen naar de manier waarop de Europese unie de afgelopen decennia werd uitgebreid. Daarbij zou niet voldoende recht zijn gedaan aan de manier waarop de bevolking dat proces ziet. En weer anderen beschouwen het als een reactie op de verloedering. Er zou inmiddels zoveel wanorde, overlast en agressie bestaan dat we vanzelf behoefte krijgen aan iemand die orde op zaken stelt. Dit soort factoren speelt ongetwijfeld een rol, maar de moeilijkheid is dat de 'roep om gezag' daarmee vooral aan externe omstandigheden wordt gerelateerd. We doen alsof de belangstelling voor leiderschap, gezag en krachtig optreden alleen begrijpelijk is in reactie op een extern probleem of gevaar. Maar wat als die belangstelling nu van binnen komt? Kunnen wij ons voorstellen dat die interesse ook groeit in een samenleving die modern, tolerant en democratisch is? Sterker

Grafiek 1: Percentage van de Nederlanders die de stelling dat er sterke leiders nodig zijn steunen (donkergrijs) resp. sterk steunen (lichtgrijs).



nog: zou het kunnen dat die belangstelling groeit juist omdat de moderne samenleving open, tolerant en democratisch is? In elk geval is dat de vraag die we in deze bijdrage willen beantwoorden. Daarbij vormt Nederland een geschikte casus, aangezien we in vrijwel alle opzichten zeer modern zijn.⁴

De nu volgende bijdrage is bedoeld als een eerste verkenning van die samenhang. Daartoe zal ik ingaan op de verschillende ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia in Nederland voordeden. Ik begin echter met een weergave van de bekende theorie die Albert Hirschmann veertig jaar geleden heeft opgesteld in zijn boek *Exit, Voice and Loyalty*. Die biedt namelijk een analytisch kader waarmee de Nederlandse geschiedenis op dit vlak kan worden geduid. Daaruit blijkt eveneens dat ‘terugkeer van het gezag’ een andere betekenis heeft dan menigeen denkt.

2. Theoretisch kader

De uit 1970 daterende theorie van Hirschmann begint met de volgende vraag: Hoe kunnen bedrijven en andere maatschappelijke organisaties reageren wanneer de zaken slecht gaan? Op zichzelf hoeft dat geen dramatische gebeurtenis te zijn. Het is in elke samenleving of organisatie volkomen normaal dat er van tijd tot tijd een verslechtering van producten, prestaties of dienstverlening optreedt. Het beslissende punt is niet zozeer dat de kwaliteit van prestaties afneemt, maar de vraag op welke manier de klanten

of het publiek daarop reageren én de vraag of de leiding van het bedrijf zich iets van die reactie aantrekt.⁵ Nu kan de reactie van het publiek in beginsel twee kanten uitgaan: ze besluiten om naar een andere organisatie over te stappen óf om hun onvrede over de verslechtering kenbaar te maken aan de leiding van het bedrijf. De eerste optie omschrijft Hirschmann als *exit* en de tweede als *voice*. Terwijl de eerste keuze relatief eenvoudig is (weggaan of blijven) kan de tweede keuze allerlei vormen aannemen. De burger kan bijvoorbeeld letterlijk zeggen waar het op staat maar hij kan ook een klacht indienen, de publieke opinie mobiliseren of proberen om meer invloed te krijgen op de gang van zaken in het bedrijf.

Op basis van deze simpele aanname formuleert Hirschmann vervolgens een basale typologie waarbij sociale organisaties in vier soorten uiteenvallen. Men kan immers voor elke organisatie de vraag stellen of de reactie van het publiek op een eventuele verslechtering van de prestaties via *exit* wel of niet mogelijk is. Men kan evengoed de vraag stellen of een reactie door middel van *voice* wel of niet mogelijk is. Dat leidt tot vier combinaties, waarbij elke combinatie naar een specifiek type organisatie verwijst. Bij het eerste type maken de klanten graag gebruik van de *exit*-optie terwijl ze afzien van elke poging tot *voice*. Dat is van toepassing op het gewone commerciële bedrijf, waar de klant slechts een afweging maakt tussen prijs en kwaliteit. Als de kwaliteit daalt of de prijs te veel stijgt, hoeft hij niet lang na te denken. Hij zoekt gewoon een aantrekkelijker aanbieder. Bij het tweede type doet zich precies het omgekeerde voor: er is geen *exit* voorhanden en het enige wat de ontevreden klant nog kan doen, is zijn of haar stem verheffen. Dat is meestal het geval bij organisaties die men niet kan verlaten, zoals de familie, de stam, de kerk of de staat. Interessant is dat er ook organisaties zijn waarin het zowel aan *voice* als aan *exit* ontbreekt. Tot dit derde type behoort de totalitaire partij, de terreurgroep of de bende. Hoe ontevreden de leden van dit soort groepen ook zijn, ze hebben geen enkele invloed op de leiding en kunnen evenmin opstappen.

Ten slotte is er het vierde type, waarbij de mogelijkheden van *exit* en *voice* in één organisatie samengaan. Dat doet zich onder meer voor bij de politieke partij, de vakbeweging en tal van organisaties uit de civil society. Men treedt vrijwillig tot zo'n groep of vereniging toe en kan zijn lidmaatschap ook weer opzeggen. Tegelijkertijd zijn er

Schema 1: Vier typen organisatie op basis van de vraag of het publiek wel/niet kan reageren door middel van *exit* en *voice*.

	Wel via <i>exit</i>	Niet via <i>exit</i>
Wel via <i>voice</i>	4 Vereniging civil society	2 Familie, stam, kerk enz.
Niet via <i>voice</i>	1 Commerciële bedrijven	3 Bende, terreurgroep, sekte, totalitaire partij

voor de leden voldoende mogelijkheden om via *voice* een eigen invloed te hebben op het bestuur.

De theorie van Hirschmann lijkt vrij eenvoudig zolang *exit* en *voice* als twee onafhankelijke gedragingen worden beschouwd. Maar de maatschappelijke realiteit is een stuk ingewikkelder, omdat het bestaan van een *exit*-optie altijd gevolgen heeft voor het functioneren van de *voice*-optie, terwijl het omgekeerde evenzeer geldt. Bovendien is er een opvallende asymmetrie tussen de manier waarop een keuze voor *voice* van invloed is op de *exit*-opties en de manier waarop een keuze voor *exit* van invloed is op het functioneren van *voice*. In de werkelijkheid gaat het dus niet om óf *exit* óf *voice*, maar om een balans waarbij men een afweging maakt tussen de voor- en nadelen van een keuze voor *voice* én *exit*. Zo wordt het spel ingewikkelder dan schema 1 suggereert. Bovendien voegt Hirschmann er een andere complicatie aan toe. De keuze tussen *exit* of *voice* hangt niet alleen van de balans tussen voor- en nadelen af maar ook van een derde factor, die hij omschrijft als loyaliteit. Deze heeft vooral te maken met de kwaliteit van de relatie tussen het bedrijf en de klant, de machthebber en zijn onderdanen, de acteur en zijn publiek. Hoewel die relatie in veel gevallen niet erg rationeel is, heeft ze grote invloed op de keuze voor *exit* of *voice*. In het algemeen neemt de kans op *voice* toe naarmate de loyaliteit groter is. De klant die zich sterk gebonden voelt aan een bepaalde organisatie of leverancier zal, wanneer de kwaliteit van diens product, prestatie of dienstverlening achteruitgaat, actiever zoeken naar mogelijkheden om er iets van te zeggen dan de klant voor wie de relatie niet telt.

Tot zover een beknopte weergave van de inzichten die Hirschmann veertig jaar geleden op schrift stelde. Wij gebruiken die om te begrijpen wat er in Nederland is gebeurd met het gezag van bestuurders, politici en andere leidinggevendenden. Maar eerst gaan we in op een tweetal aannamen die bepalen in hoeverre de theorie inderdaad kan worden gebruikt.

3. Stijgende verwachtingen

Aan het begin van de vorige paragraaf zeiden we dat de theorie van Hirschmann betrekking heeft op omstandigheden waarin de kwaliteit van producten, diensten of andere prestaties een verslechtering kent. Nu valt te betwijfelen of dit de afgelopen veertig jaar in Nederland over de gehele linie is gebeurd. Er wordt weliswaar over de publieke en semipublieke dienstverlening geklaagd, maar het is de vraag of dit wijst op kwaliteitsverlies. Het zou ook kunnen dat de kwaliteit van allerlei producten en diensten ongeveer hetzelfde bleef maar dat de verwachtingen bij het publiek geleidelijk stegen. Dat zou eenzelfde effect hebben als een objectieve verslechtering bij gelijkblijvende verwachtingen. In beide gevallen groeit immers de spanning tussen de kwaliteit in objectieve zin en datgene wat het publiek ervan verwacht in subjectieve zin. Het is zelfs denkbaar dat de kwaliteit van bepaalde diensten objectief genomen groeit en dat er toch sprake is van

een toenemende onvrede omdat het verwachtingenpeil nóg harder stijgt. We hebben heel wat aanwijzingen dat dit verschijnsel tussen 1970 en 2010 in Nederland regelmatig aan de orde was.⁶

Ik zal dat illustreren aan de hand van enkele voorbeelden die alle relevant zijn voor het vraagstuk waar het in dit boek om gaat. Ten eerste steeg de politieke belangstelling. Terwijl in 1970 ruim een derde van de respondenten interesse had voor politiek, was dat in 2005 meer dan de helft. Het suggereert dat we de publieke zaak tegenwoordig serieuzer nemen dan ooit, niet dat de politieke klasse er qua prestaties enorm op achteruit is gegaan. Dit toegenomen engagement met de publieke zaak blijkt eveneens als men Nederlanders vraagt naar hun oordeel over asociale gedragingen zoals belastingfraude of steekpenningen. Ze wijzen dat steeds vaker van de hand.⁷ Natuurlijk is daarmee niets gezegd over het feitelijke gedrag van de Nederlandse bevolking. Het kan best dat men asociale gedragingen als belastingfraude of steekpenningen alleen op een verbaal niveau veroordeelt terwijl men het in de praktijk zelf doet. Maar daarover gaat het nu niet. De kwestie is wat men antwoordt op vragen over ontoelaatbaar gedrag óók wanneer het ten dele gaat om sociaal wenselijke antwoorden. Het betekent namelijk dat de respondent heel goed beseft een welke sociale verwachtingen hij of zij moet beantwoorden en precies dat staat hier voorop.

Stijgende verwachtingen zijn eveneens waarneembaar in de manier waarop we met elkaar omgaan. In feite brengen processen als civilisatie of modernisering het ontstaan van nieuwe gevoeligheden mee. Zo zijn we sinds 1981 negatiever gaan denken over burens die zich afwijkend gedragen of die een probleem hebben.⁸ Bovendien wijzen we zaken als overspel, geweld tegen kinderen en andere vormen van wangedrag in de private sfeer steeds vaker van de hand.⁹ Het zal de lezer opvallen dat de hier genoemde tendensen betrekking hebben op kwadrant 2 in schema 1. Ze betreffen systemen of situaties die men niet zomaar verlaat, ook niet wanneer zich een verslechtering van de prestaties voordoet. Het zijn organisaties waar de *exit*-optie nogal wat problemen geeft. Juist die sterke betrokkenheid zal ertoe leiden dat men in het geval van minder goede prestaties (*ex aequo*: hogere verwachtingen) eerder of vaker inzet op *voice*. Dat is althans te verwachten als de theorie van Hirschmann klopt. Maar dan moeten de genoemde situaties wel aan twee andere voorwaarden voldoen, namelijk dat er sprake is van loyaliteit én dat het aantal *exit*-opties niet al te groot is.

4. Toenemende mobiliteit

Nu zijn er inderdaad situaties waar de *exit*-mogelijkheden beperkt zijn. Er bestaan heel wat organisaties, systemen en instellingen die een hoge mate van onbeweeglijkheid aan de dag leggen.¹⁰ Maar dat neemt niet weg dat de mobiliteit in ons land door de bank genomen sterk is gegroeid en dat de burger vandaag de dag wezenlijk meer *exit*-opties heeft dan veertig jaar terug. Ik illustreer dat met een paar voorbeelden.

Om te beginnen weten we dat de Nederlander in ruimtelijke zin mobieler werd. Zo nam het autobezit vanaf 1950 met een factor 30 toe. Dit heeft het aantal exit-mogelijkheden sterk vergroot. Dankzij de auto kunnen mensen zich effectief onttrekken aan de controle die vroeger van de lokale gemeenschap, het familieleven of de sociale klasse uitging. De auto zorgt in geografische én in mentale zin voor meer bewegingsvrijheid. Overigens geldt dit sterker naarmate iemand een hoger inkomen heeft of hoger opgeleid is.¹¹ Een tweede, hiermee samenhangende ontwikkeling is de toename van het welvaartspeil in Nederland. De implicaties van deze tendens voor onze vraagstelling zijn evident. De bevolking heeft niet alleen meer te besteden maar kan ook kiezen uit een ruimer palet. In die zin brengt ook de economische groei meer bewegingsvrijheid met zich mee. Dat komt vooral ten goede aan de particuliere bedrijven en vergelijkbare organisaties in kwadrant I van schema 1. Zij zijn immers aangewezen op een goed functionerende markteconomie.

Een verwant proces is de toename van het gemiddelde opleidingspeil. De deelname aan hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is tussen 1950 en 2005 met een factor zes gestegen tot 35 %.¹² Dat is een hoog getal (ook in absolute cijfers). Het onderstreept dat we terecht zijn gekomen in een kennismaatschappij waar onderwijs en cognitieve vaardigheden strategische betekenis hebben. Dit is natuurlijk bevorderlijk voor de maatschappelijke bewegelijkheid. Mensen met een hoge opleiding kunnen in vele functies en op vele plaatsen aan de slag, juist omdat het verwerken van informatie, kennis en andere symbolische grootheden in alle sectoren aan de orde zijn. Dat dit inderdaad goed is voor de sociale mobiliteit blijkt uit het feit dat hoogopgeleiden vaker van baan wisselen en graag zelfstandig werk doen. Het gaat echter ook om een bewegelijkheid in mentale zin. Over het algemeen getuigen hoogopgeleide Nederlanders van een open mentaliteit. Ze zitten minder vast aan traditionele denkkaders. Ze hebben vergeleken met laagopgeleide burgers minder moeite met vreemde culturen of met de eisen die het moderne leven stelt.¹³

Daarmee komen we bij een vierde ontwikkeling: het sterk toegenomen gebruik van allerlei communicatiemiddelen en hun gevolgen voor de keuze tussen *exit* en *voice*. Het is niet overdreven te zeggen dat Nederland op dit gebied een complete metamorfose onderging. We beperken ons tot het noemen van twee voor het gezag relevante verschijnselen. Ten eerste de gestage opmars van televisie en aanverwante massamedia, die leidde tot een ongekende mate van zichtbaarheid. Niet alleen letterlijk – in de zin dat politici en andere gezagsdragers van zeer nabij worden waargenomen – maar ook figuurlijk. Vrijwel alles wat gezagsdragers zeggen of doen wordt direct openbaar. Het betekent dat eventuele fouten of tekortkomingen onmiddellijk door het publiek worden gezien, een gegeven dat binnen de theorie over *exit*, *voice* en *loyalty* verstrekkende gevolgen heeft. Ten tweede is er de enorme impact van informatietechnologie. Deze heeft zowel de hoeveelheid beschikbare informatie als de snelheid waarmee die circuleert op een onvoorstelbare wijze vergroot. Wij overzien nog lang niet alle gevolgen hiervan, maar dat dit de eventuele keuze *voice* en *exit* mede bepaalt, is evident. Dat geldt zeker voor de

organisaties in de kwadranten 2 en 3 van schema 1, die Hirschmann veertig jaar geleden als relatief gesloten instellingen opvatte. Tellen we de groei van massamedia en internet bij elkaar op, dan beseffen we dat de mobiliteit van een moderne samenleving niet alleen fysieke en economische facetten heeft. Er kwam eveneens een reusachtige stroom van woorden, beelden, gevoelens, waarden en inzichten op gang. We zijn onderhevig aan een vorm van geestelijke mobiliteit die nieuw is en die raakt aan het wezen van de gezagsuitoefening.

Er wordt in de sociologie wel eens beweerd dat we op weg zijn naar een ‘vloeibare samenleving’. Dat is een maatschappij waarin alle oude relaties flexibel worden en ons leven in de ban komt van een om zich heen grijpende mobiliteit.¹⁴ Bij wijze van samenvatting kan men zeggen dat het leven in Nederland inderdaad ‘vloeibaarder’ aan het worden is. Onze samenleving staat zowel ruimtelijk als economisch, zowel sociaal als mentaal in het teken van een toenemende mobiliteit. Daarmee zijn we niet uniek, want de hier genoemde verschijnselen komen in vrijwel elk land voor. Maar de genoemde veranderingen waren in Nederland wel zeer intensief.

5. Steeds meer exit-opties

Tendensen als deze zijn in het licht van de theorie over *exit*, *voice* en *loyalty* hoogst relevant. We zagen immers dat de verwachtingen in Nederland de afgelopen decennia op tal van terreinen omhooggingen – een situatie die analoog is aan het verslechteren van producten, prestaties of dienstverlening en die het publiek voor de keuze stelt van *exit* of *voice* (paragraaf 3). We zagen vervolgens dat de moderne maatschappij in het teken kwam te staan van een toenemende mobiliteit – niet alleen letterlijk maar ook in economische, in sociale en in mentale zin (paragraaf 4). Gegeven deze combinatie laat zich voorspellen dat de eventuele onvrede bij het publiek leidt tot een groeiende voorkeur voor de *exit*-optie, althans in domeinen waar die optie mogelijk wordt of reeds bestaat. In deze paragraaf betogen we dat Nederland op dit punt inderdaad veranderd is. Daarbij gaan we voorbij aan sectoren waar *exit*-opties van oudsher voorkomen, zoals het particuliere bedrijfsleven of de commerciële dienstverlening. We bepalen ons tot organisaties waarvan Hirschmann in 1970 stelde dat ze vooral op basis van *voice* werken.

Een van die organisaties is de politieke partij. Dat is in veel westerse democratieën bij uitstek een instelling waarmee leden van het publiek hun wensen over de gang van zaken in de samenleving kenbaar kunnen maken. Burgers die politieke invloed willen uitoefenen, beperken zich niet tot de verkiezingen maar ze worden lid van een partij. Zo kunnen ze ervoor zorgen dat hun eigen voorkeuren en denkbeelden aan invloed winnen. Ze kunnen zelfs besluiten om de politiek in te gaan, waardoor hun invloed nóg groter wordt. In Nederland geldt voor verreweg de meeste politieke en bestuurlijke functies dat je lid van een politieke partij moet zijn. In die zin was het partijwezen lange tijd een voorbeeld van

wat Hirschmann als de *voice*-optie omschrijft. Midden jaren zestig was bijna 10 % van het electoraat in Nederland aangesloten bij een partij.¹⁵ Maar in de daaropvolgende periode neemt deze belangstelling in snel tempo af, met als gevolg dat vandaag de dag niet meer dan 2 % van de kiezers bij een partij is aangesloten. Overigens kan dit niet worden verklaard uit het feit dat de politieke belangstelling daalt. We zagen al dat die juist groeit. Het punt is dat burgers die hun stem willen verheffen daar andere kanalen voor zoeken dan het partijwezen.

Een ander type organisatie waar de voorkeur voor een *exit*-optie toesloeg, zijn de kerken. Zoals bekend kwam vanaf de jaren zestig in Nederland en andere Europese landen een proces van ontkerkelijking op gang. Terwijl in 1960 nog driekwart van de Nederlanders was aangesloten bij een kerkgenootschap is dat vandaag de dag minder dan 25 %.¹⁶ Het is onjuist om deze ontwikkeling op één lijn te stellen met secularisatie, zoals vaak gebeurt. In een recent onderzoek hebben wij laten zien dat de interesse voor religieuze waarden en praktijken nog altijd behoorlijk groot is. Zo omschrijft een ruime meerderheid van de Nederlanders zichzelf als een religieus persoon terwijl een fors deel in God of een andere hogere instantie gelooft.¹⁷ Maar daarover gaat het nu niet. Het gaat erom dat mensen hun spirituele ambities meer en meer buiten de kerk proberen te realiseren en dat de participatie aan religieuze instellingen een forse daling kent.

Inmiddels beperkt de toegenomen populariteit van *exit*-opties zich niet tot organisaties in het publieke domein zoals de kerk of de politieke partij. Ze komt evengoed tot uitdrukking bij instituties die lange tijd vorm gaven aan ons privéleven. Voorbeelden zijn het huwelijk, het gezin en het familiale verband. Terwijl Hirschmann stelde dat deze soort instituties vooral op *voice* en loyaliteit gebaseerd waren, constateren we dat de toegenomen mobiliteit (samen met een hoger ambitieniveau!) ook hier ingrijpende veranderingen tot gevolg had. We behoeven dit nauwelijks te illustreren omdat de voornaamste ontwikkelingen op dit gebied in vrijwel elk trendrapport van het SCP worden geschetst. Feit is dat het huidige landschap er compleet anders uitziet dan een jaar of veertig terug. Veel mensen hebben zich inderdaad losgemaakt uit de controle die ouders of familieleden op hun privéleven uitoefenden. Het aangaan (en het verbreken) van een seksuele relatie is een hoogst persoonlijke zaak. Daarbij krijgen de institutionele kanten van het huwelijk steeds minder gewicht, terwijl de nadruk sterk ligt op relationele kwaliteit. Er is inderdaad sprake van hogere verwachtingen, die zich onder meer vertaalt in een stijging van het aantal echtscheidingen. Het illustreert dat de *exit*-optie ook op dit gebied aan populariteit gewonnen heeft. Het feit dat partners vele verwachtingen van elkaar hebben, dat er een ruime markt van beschikbare nieuwe partners bestaat én het gegeven dat scheiden niet langer geldt als een taboe, heeft de optie van *voice* en *loyalty* langzaam maar zeker ondermijnd.

Een laatste illustratie ligt op het gebied van de arbeidsverhoudingen. Hoewel het particuliere bedrijfsleven van oudsher een voorkeur voor de *exit*-optie had, gold dit om begrijpelijke reden minder voor de werknemers. Zij waren lange tijd aan baan zekerheid gehecht en veranderden alleen van werkgever wanneer het niet anders kon. Mensen die

hun hele leven bij hetzelfde bedrijf gewerkt hadden, waren vroeger geen uitzondering. Dat is vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk veranderd. Niet alleen de werkgevers maar ook steeds meer werknemers opteren voor meer flexibele betrekkingen. Dat komt op verschillende manieren tot uitdrukking, bijvoorbeeld in de groei van het aantal deeltijdbanen in ons land. Terwijl in 1987 ongeveer 2 miljoen mensen in deeltijd werkten, ging het in 2005 reeds om 3,7 miljoen werknemers. Dat is bijna een verdubbeling in twintig jaar. Bij de toename van het aantal werknemers met flexibele arbeidsduur zien we nagenoeg hetzelfde. Beide tendensen wijzen erop dat mensen zich niet langer laten opsluiten in het strakke kader van een vaste baan. We weten wat de achtergronden daarvan zijn. Er deed zich de afgelopen decennia een opmerkelijke verandering in de arbeidsmotivatie voor, en wel in die zin dat mensen niet uitsluitend werken voor een inkomen maar steeds meer waarde hechten aan andere motieven. Ze willen bijvoorbeeld graag een baan waarin ze hun talenten kunnen inzetten, waarmee ze een bijdrage aan de samenleving leveren of die inhoudelijk gezien een zekere uitdaging inhoudt.¹⁸ Het is tegen die achtergrond niet vreemd dat ze vaker op zoek gaan naar een nieuwe baan en dus vertrekken bij hun oude werkgever. Bovendien kiest een groeiend aantal werknemers voor een bestaan als zelfstandige. Sinds het midden van de jaren negentig groeide het aantal zzp'ers in Nederland met 182 %, terwijl de groei van de werkzame beroepsbevolking zich beperkte tot 120 %.¹⁹ Met andere woorden: ook in het werkzame leven komt de *exit*-optie vaker voor.

Samenvattend menen we dat de belangstelling voor *voice* in Nederland de afgelopen decennia verminderd is. Daarin spelen twee ontwikkelingen mee. Er was ten eerste sprake van hogere ambities of verwachtingen. De politieke belangstelling nam in Nederland de afgelopen decennia niet af maar toe, de eisen met betrekking tot een potentiële levenspartner gingen omhoog en niet omlaag, terwijl werknemers vandaag de dag niet minder maar juist meer ambities aan de dag leggen. Mede daardoor nam de spanning tussen ambitie en realisatie gaandeweg toe. Ten tweede zien we dat Nederlanders deze spanning oplossen door te kiezen voor *exit* en niet voor *voice*. Ze kunnen het omdat de maatschappelijke mobiliteit sterk toegenomen is en ze willen het omdat hun loyaliteit aan gevestigde organisaties zwakker werd. De bindingskracht van klassieke instellingen als de kerk, de politieke partij, het huwelijk of de levenslange baan lijkt vanaf de jaren zestig aangetast. Onze loyaliteit gaat niet langer uit naar vaste kaders of instituties maar naar individuele idealen, doelen en betrekkingen. Vandaar dat we vaker van partner wisselen – in meerdere betekenissen van het woord.

6. Negatieve stemmen

Het grote probleem is uiteraard dat men deze strategie niet in alle domeinen van het sociale leven kan volgen. Er zijn ook terreinen waarop vrijwel niets te kiezen valt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rechtsstaat, voor onze democratie en voor de Nederlandse samen-

leving in haar geheel. Slechts een heel klein deel van de Nederlanders leeft buiten deze instellingen. Voor verreweg de meeste burgers geldt dat ze hun hele leven doorbrengen in de rechtsorde, het politieke systeem en samenleving waarin ze geboren zijn. Dat geldt voor een aanzienlijk deel van de bevolking evengoed waar het om zaken als veiligheid, sociale voorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg gaat. Ook op deze gebieden is een *exit*-optie niet erg reëel. Neemt desondanks de spanning toe, dan zal ook de behoefte aan *voice* toenemen en wel des te meer naarmate burgers hun loyaliteit aan deze kaders handhaven. Volgens mij is dat precies wat we in Nederland vanaf 1980 zien. Er is sprake van onvrede, cynisme, onbehagen of een kloof tussen politiek en burgerij. In de eigen beleving komt dat voort uit de verslechtering van diensten, producten of prestaties, maar we mogen het evengoed lezen als een vorm van protest die berust op hogere verwachtingen. Het zijn evenzovele stemmen die de bestuurlijke en politieke elites van ons land eraan herinneren dat ze in de ogen van het Nederlandse publiek tekortschieten. Niet omdat ze objectief gezien zoveel slechter presteren dan de elites van dertig jaar terug, maar omdat onze subjectieve normen omhooggingen terwijl wij ons geen andere elites kunnen aanschaffen.

Ter illustratie van deze opvatting geef ik opnieuw een paar voorbeelden. Het is veelbetekenend dat respondenten al geruime tijd klagen over een achteruitgang van de openbare zeden in ons land.²⁰ Burgers grijpen de betreffende peilingen aan om duidelijk te maken wat hen niet bevalt en ze zijn daarbij zeer consistent. Dat is nauw verwant aan het gebruik van *voice* in de zin van Hirschmann. Respondenten willen gezegd hebben dat ze ontevreden zijn en doen daarmee impliciet een beroep op de politieke of bestuurlijke elite om een en ander te verbeteren. Mogelijk werpt dat een nieuw licht op de rol van opiniepeilingen in de moderne politiek. Het is waar dat deze peilingen nooit in de plaats (kunnen) komen van echte verkiezingen, maar daaruit volgt niet dat ze overbodig zijn.²¹ Men kan ze beschouwen als een keuze van burgers voor de *voice*-optie. Deze keuze komt niet zozeer voort uit hun onverschilligheid of een gebrek aan binding maar juist uit loyaliteit aan het ideaal van een fatsoenlijke samenleving terwijl de mogelijkheid van *exit* niet voorhanden is.

Een hieraan verwante duiding kan men geven aan de klachten die sinds jaar en dag betrekking hebben op misdadigers en de manier waarop men deze bejegt. Er is op dit vlak een hardnekkig verschil tussen de manier waarop rechters, beleidsmakers en andere verantwoordelijken tegen de zaken aankijken en het denken of spreken van de bevolking. Over het algemeen willen gewone burgers hardere straffen uitdelen dan juridische en bestuurlijke professionals.²² Misschien gaat het opnieuw om *voice*, waarbij Nederlanders in de eerste plaats lucht geven aan hun ergernis over de straf die aan criminelen wordt opgelegd. Het is denkbaar dat ze juist hoge verwachtingen ten aanzien van het recht koesteren als zijnde een instantie die zou moeten waken over rechtvaardigheid. Ze zien (of menen ze te zien) dat het in de rechtszaal hoofdzakelijk om juridische spitsvondigheden gaat of om een systeem van regels dat een doel in zichzelf is. Ze worden teleurgesteld in hun rechtsgevoel maar er dient zich nergens een *exit*-optie aan. Ze zullen

het met deze rechtsstaat en deze rechters moeten doen. Dat verklaart wellicht waarom men zo hartstochtelijk klaagt over vormfouten en strafmaten.

Nu constateren we in andere sectoren van de publieke dienstverlening vergelijkbare verschijnselen. Het publiek maakt zich grote zorgen over zaken als leefbaarheid en veiligheid, over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, over de manier waarop jeugdzorg functioneert enzovoort. Er zijn in het verleden wel pogingen gedaan om objectief te bepalen hoe het met de prestaties in dergelijke sectoren staat. Dat levert een lijst van aandachtspunten en mogelijke verbeteringen op, maar de vraag is of dat de kern raakt van de onderhavige problematiek.²³ Het is goed mogelijk dat we ook in dit geval te maken hebben met het gebruik van *voice*. We zien burgers die min of meer luidruchtig duidelijk maken dat de kwaliteit van de geleverde diensten hen niet (meer) bevalt terwijl ze feitelijk geen andere keuze hebben. Dat gebrek aan keuze is in het geval van de politie en de openbare orde evident, aangezien de overheid een geweldsmonopolie heeft. De meeste burgers in Nederland kunnen dus niet naar een andere dienstverlener uitwijken. Het enige wat bij tegenslag resteert, is het ventileren van de onvrede. Voor andere dienstverleners is een zekere mate van *exit* mogelijk. Ouders kunnen een eigen school kiezen en patiënten mogen soms hun voorkeur voor een ziekenhuis uitspreken. Maar vergeleken met het particuliere bedrijfsleven is er geen sprake van echte marktwerking. Het blijkt vaak om een regionale monopolist te gaan terwijl de kwalitatieve verschillen marginaal blijven. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat beleidsmakers meer op concurrentie inzetten, maar een groot deel van de burgers wijst dat van de hand. Zij blijken vaak gehecht te zijn aan bestaande voorzieningen op het gebied van zorg of onderwijs en geven liever uiting aan hun onvrede dan dat ze opstappen.

Mijn laatste voorbeeld betreft de Nederlandse democratie en de werking van ons politieke systeem. Vooropgesteld dat de meeste Nederlanders het democratisch stelsel een warm hart toedragen en daadwerkelijk belangstelling voor politiek hebben, valt niet te ontkennen dat de klachten op dit gebied behoorlijk toenamen. Dat wijst op de onmogelijkheid van een *exit*-optie in combinatie met gestegen verwachtingen. Dát die verwachtingen in een moderne democratie stijgen is niet vreemd. We hebben vandaag de dag te maken met hoogopgeleide burgers, die vaak goed geïnformeerd zijn, die een grote mondigheid aan de dag leggen en die hun democratische rechten serieus nemen. Deze burgers verwachten dus dat ze gehoord worden en dat men vanuit de politieke of bestuurlijke elite op hun stem of stemming reageert.²⁴ Maar intussen houden die elites er heel eigen denkbeelden, verantwoordelijkheden en prioriteiten op na. We zien de onvrede als gevolg van deze discrepantie al zeker twee decennia om zich heen grijpen. Bovendien vertoont het politieke bedrijf in Nederland enkele kenmerken die deze onvrede verder aanjagen. Daartoe behoren onder meer het werken met coalities, het streven naar consensus en de traditie van compromisvorming.²⁵ Een ander belangrijk punt is de neiging om bestuur en politiek te vereenzelvigen.

Al met al worden belangen en beginselen, die op het niveau van de sociale realiteit maar al te vaak botsen, op het politieke niveau slechts beperkt gearticuleerd. Dat heeft

geleid tot de inmiddels overbekende klacht dat er een kloof tussen politici en burgerij bestaat. Tot aan het einde van de twintigste eeuw nam deze kloof een negatief karakter aan, bijvoorbeeld minder deelname aan verkiezingen. Later kwam er in ons land (en elders in Europa) een vorm van populisme tot ontwikkeling die in wezen neerkomt op een keuze voor *voice*. Dat leidde tot een grondige wijziging van de verhoudingen in het parlement en wel in die zin dat de klassieke middenpartijen hun aanhang kwijtraken aan de flanken van het politieke spectrum. We zien dat het aandeel van de kiezers die niet op een van de drie klassieke middenpartijen stemmen sinds de jaren zestig voortdurend groeit. De gangbare uitleg hiervan is dat Nederlandse burgers zich niet langer kunnen vinden in de politiek van bestuurlijk gerichte middenpartijen. Een alternatieve uitleg is dat de Nederlanders vrij goed weten wat ze doen: ze moeten zich nu eenmaal binnen het bestaande stelsel uitspreken en ze geven de bestuurlijke elite een duidelijke boodschap mee. De kern daarvan is dat zij die de politieke en bestuurlijke macht in Nederland hebben niet voldoen aan de verwachtingen van het publiek.

Op deze wijze biedt de theorie van Hirschmann een nieuwe verklaring voor het 'onbehagen in de politiek'. Dat onbehagen ontstaat doordat bestuurders, politici en andere machthebbers niet adequaat reageren op de stem van het publiek. Het klopt dat deze stem zich vaak kenmerkt door een negatieve toonzetting. Ze uitte zich de afgelopen decennia soms in een vorm van cynisme of onbehagen, soms in de weigering om aan verkiezingen deel te nemen, soms in het oprichten van een nieuwe politieke partij, soms in het deelnemen aan sociale bewegingen die de professionele politiek afwijzen, soms in het stemmen voor radicale partijen in de marges van het politieke spectrum. En toch is het mogelijk dat al deze vormen van *voice* in wezen geen cynische maar een normatieve bron hebben en dat ze juist worden gevoed door een loyaliteit aan rechtsstaat en democratie.

7. Een nieuw type gezag

We begonnen met drie aan de theorie van Hirschmann gerelateerde veronderstellingen. De eerste is dat een proces van toenemende verwachtingen dezelfde dynamiek creëert als een proces waarbij het publiek de kwaliteit van producten, prestaties en dienstverlening ziet verminderen. In beide gevallen doet zich een spanning voor tussen de voorkeuren die de klanten, de kijkers of de kiezers erop nahouden en datgene wat bestuurders, managers of machthebbers doen. Komen deze laatste met een overtuigend antwoord, dan neemt die spanning na verloop van tijd af, maar slagen ze daar niet in, dan blijven de problemen bestaan. Gelet op ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia in Nederland voordeden, denk ik dat de verwachtingen op tal van levenssterreinen inderdaad omhooggingen. De vraag is hoe publiek en machthebbers daarop gereageerd hebben en of de genoemde spanning inderdaad is opgelost. Vervolgens hebben we betoogd dat veel Nederlanders bij de omgang met dit probleem een voorkeur voor de *exit*-optie aan de dag

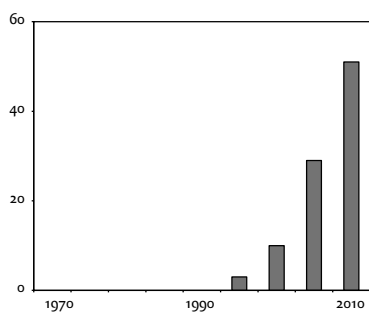
hebben gelegd. Dat was – en hier volgt een tweede aanname – vooral mogelijk omdat de mobiliteit in Nederland de afgelopen halve eeuw enorm steeg. Dit kwam uiteraard door de toename van het welvaartspeil, maar ook door een grotere bewegingsvrijheid in ruimtelijke zin (autoverkeer), meer intensieve communicatie (media) en meer geestelijke flexibiliteit (opleiding). Het samengaan van deze tendensen heeft ertoe geleid dat Nederlandse burgers niet langer bereid waren om zich aan het regime van de gevestigde instellingen te onderwerpen. Zij lieten traditionele kaders als de kerk, de partij of de familie achter zich om voortaan op een meer individuele basis aan de realisatie van hun idealen te werken. Daardoor werd de spanning tussen publiek en machthebbers op tal van gebieden opgeheven. De moeilijkheid is evenwel dat er ook een aantal instituties zijn waar geen *exit*-optie bestaat. Dat is – en hier volgt een derde aanname – het geval bij de rechtstaat, het politieke systeem en de Nederlandse samenleving in haar geheel. Worden deze instellingen desondanks met hogere verwachtingen geconfronteerd, dan komt dit tot uitdrukking in allerlei vormen van *voice*. Burgers gaan op grote schaal over tot het ventileren van onvrede, het uitoefenen van pressie, het voeren van oppositie of het formuleren van kritiek. Zo hopen ze bestuurders, politici en andere machthebbers te bewegen tot een prestatie of product dat aan eigentijdse kwaliteitseisen voldoet. Zolang dat laatste niet of slechts op beperkte schaal gebeurt, blijft de publieke onvrede merkbaar.

Uit het voortbestaan van deze onvrede mag men niet afleiden dat de relaties tussen publiek en machthebbers ongewijzigd zijn. Integendeel. We constateren in de Nederlandse geschiedenis drie verschuivingen die maken dat begrippen als ‘gezag’ en ‘leiderschap’ vandaag de dag een andere betekenis hebben dan enkele decennia terug. Er deed zich in de eerste plaats een proces van *democratisering* voor. Die tendens begon reeds in de jaren zestig, toen de traditionele, sterk verticaal gerichte vorm van gezagsuitoefening werd ondermijnd. Op microniveau leidde dit ertoe dat de burgemeester, de hoogleraar, de huisvader en zelfs de medisch specialist hun vanzelfsprekende autoriteit kwijt raakten. Op macroniveau leidde dit ertoe dat het primaat van de staat of de nationale overheid ter discussie kwam en dat ‘lagere’ organen zoals gemeenten, bedrijven, scholen en zorginstellingen meer zeggenschap kregen. Dit betekent echter niet dat de relatie van machthebber en onderdaan geheel en al verdwijnt. Ze wordt veeleer verplaatst, waarbij de nadruk meer op het lokale (en niet het nationale), op het specifieke (en niet het algemene) of op het inhoudelijke (en niet het formele) aspect komt te liggen. Ten tweede deed zich een proces van *individualisering* voor. Dit betekent dat het bij de relatie van machthebber en onderdaan niet alleen om formele functies, procedures of posities gaat, maar ook om een interactie tussen individuen. Leidinggevendens kunnen hun gezag niet langer ontlenen aan het feit dat ze nu eenmaal de macht hebben en dat ze op de juiste wijze benoemd werden of gekozen zijn. Ze moeten dat gezag ook verdienen door hun persoonlijk optreden, door een interactie met klanten of onderdanen aan te gaan en te laten zien dat ze inderdaad aan de verwachtingen van het publiek voldoen. Ten derde doet zich een tendens tot *professionalisering* voor. Daarmee wordt bedoeld dat het uitoefenen van gezag in toenemende mate een kwestie is van professionals, professionele nor-

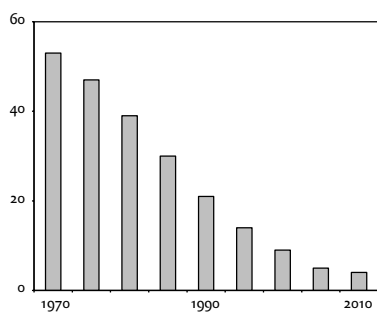
men en professionele organisaties. Macht alleen is niet genoeg, ook niet wanneer dat op een lokale en persoonlijke manier wordt neergezet. Er spelen altijd bepaalde waarden, vaardigheden, normen en idealen mee. Daardoor zijn gezag en leiderschap vandaag de dag veel 'substantiëler' dan ooit. Het publiek moet er wel van overtuigd raken dat een leider ergens voor staat en dat het hem of haar niet in de eerste plaats om zichzelf gaat.

Het spreekt voor zich dat dergelijke verschuivingen zich niet tot Nederland beperken. Ze doen zich in elke moderne samenleving voor, zij het dat er van land tot land verschillen zijn in intensiteit en tempo. Die verschillen nemen niet weg dat er een groot contrast bestaat tussen de manier waarop gezag of leiderschap tegenwoordig vorm krijgt en de oude vorm van gezagsuitoefening. Van het oude gezag kan men zeggen dat het hiërarchisch, institutioneel en zonder normatieve inhoud was. Het was inderdaad 'autoritair' in de negatieve betekenis die het woord vanaf de jaren zestig meekreeg: een vorm van machtsuitoefening die van buiten of van bovenaf aan de burger werd opgelegd, die in handen was van lieden die min of meer toevallig aan het hoofd van een instelling stonden en die in normatieve dan wel in cognitieve zin op geen enkele manier verantwoording aflegden. De geloofwaardigheid van dat type machtsuitoefening ging de afgelopen decennia sterk achteruit. Dat kwam voor Nederland onder meer tot uitdrukking in de dalende lijn van grafiek 1. Grafiek 2a geeft deze ontwikkeling nog een keer schematisch weer. Dat betekent niet dat machtsuitoefening in de moderne samenleving overbodig is. Er ontwikkelt zich juist een nieuwe vorm van gezag, waarbij enerzijds de interactie tussen machthebber en onderdaan wordt benadrukt terwijl er anderzijds meer aandacht naar de professionele en persoonlijke kwaliteiten van leidinggevendens gaat. De behoefte aan dat type leiderschap nam aan het eind van twintigste eeuw toe, zeker in sectoren waar nauwelijks exit-opties bestaan. Dat komt voor Nederland tot uitdrukking in de snel groeiende 'roep om leiderschap' die zich blijkens grafiek 1 vanaf de jaren negentig ontwikkelde en die tot op heden duurt. Grafiek 2b geeft deze tweede tendens opnieuw weer. Daarmee is ook duidelijk dat het toenemen van de behoefte aan leiderschap in het midden van de jaren negentig niet zozeer op de 'omslag' van één tendens berust maar op de 'som' van twee tendensen die elk een eigen kant opgaan. Grafiek 2c biedt daarvan een schematische weergave.

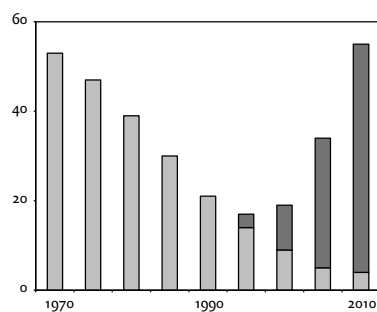
Grafiek 2a



Grafiek 2b



Grafiek 2c



Overigens kan men de vraag stellen of dit alles nog op gezag betrekking heeft. Gaat het niet om hedendaagse vormen van machtsuitoefening waarbij men slechts andere technieken inzet? Om die vraag te beantwoorden ga ik kort in op het principiële verschil tussen gezag en macht. Het begrip macht verwijst naar situaties waarin een ongelijke relatie tussen de partijen A en B bestaat (1) en waarbij B zó handelt dat de waarden van A gerealiseerd worden (2) ondanks het feit dat B zelf heel andere waarden aanhangt dan A (3). Dit sluit aan bij de klassieke omschrijving van macht als het vermogen van een heerser om zijn onderdanen te laten handelen zoals hij dat wil, ook wanneer die onderdanen zelf iets heel anders willen doen.²⁶ Er is dus sprake van dwang: hoewel onderdaan en machthebber er verschillende waarden op na houden, is de onderdaan gedwongen om te doen wat de machthebber van hem verlangt en zo af te zien van zijn eigen waarden. In contrast daarmee verwijst de term gezag naar situaties waarin opnieuw een ongelijke relatie tussen de partijen A en B bestaat (1) maar waarbij B de macht van A aanvaardt (2) omdat A en B er dezelfde waarden op nahouden (3). Dit sluit aan bij de manier waarop Max Weber het gezag omschrijft, namelijk als een vorm van gehoorzaamheid die onderdanen vrijwillig opbrengen.²⁷ Aldus bestaat er een zekere overeenkomst tussen macht en gezag (het gaat in beide gevallen om partijen met ongelijke machtsmiddelen), maar er is ook een verschil. In het geval van macht houden de twee partijen er uiteenlopende waarden op na, maar in het geval van gezag hebben juist ze een of meer waarden met elkaar gemeen. Daarom is macht altijd verwant aan dwang, terwijl gezag tot uiting komt in een vrijwillige aanvaarding van ongelijke macht. Dit laatste doet zich onmiskenbaar voor bij de moderne vormen van gezag of leiderschap die we in het voorgaande geschetst hebben. Er is bij het moderne gezag nog altijd sprake van een *ongelijke relatie* die met verschillende posities binnen één organisatorische kader samenhangt. De leerkracht neemt binnen de school nu eenmaal een andere positie in dan leerlingen. En voor politieagenten, ouders, artsen of wethouders geldt binnen hun kader hetzelfde. Maar tegelijkertijd streven beide partijen dezelfde *institutionele waarden* na en het is uit naam van deze waarden of idealen dat de onderschikte partij het gezag van de machthebber erkent.

Een en ander heeft interessante gevolgen voor de onderzoeksmethodologie. Wanneer het hedendaagse gezag inderdaad deze facetten kent, moeten we bij de analyse van gezag en verwante verschijnselen steeds drie dimensies in het oog houden. Ik zal ze, vooruitlopend op het slothoofdstuk, omschrijven als de positionele, de institutionele en de persoonsgebonden dimensie van gezagsuitoefening. Daarbij verwijst de *positionele dimensie* naar de manier waarop de machtspositie van gezagsdragers is opgebouwd. Welke plaats nemen zij binnen hun eigen organisatie in? Hoe verhoudt die organisatie zich tot hogere instanties als de nationale staat of tot andere instanties waarmee de gezagsdrager moet samenwerken? Wat zijn bij de beroepsuitoefening de specifieke bevoegdheden en welke sancties en dwangmiddelen horen erbij? Vervolgens verwijst de *institutionele dimensie* naar specifieke vaardigheden en waardigheden die met een beroepsuitoefening verband houden. Deze zijn uiteraard per sector specifiek. Voor agenten gaat het om de

vraag op welke manier ze geweld toepassen, voor leerkrachten of ze een klas kunnen boeien en de stof goed kunnen overbrengen, voor rechters hoe ze de wettelijke regels in bepaalde gevallen uitleggen en voor reclasseringsmedewerkers hoe ze de klant bewegen tot een gedragsverbetering. Op de professionele dimensie moeten gezagsdragers zich met groeiende verwachtingen van burgers uitzetten. De politieagent moet de criminaliteit bestrijden, de docent moet kinderen aan een zo hoog mogelijk diploma helpen, de patiënt wil genezen worden door de medisch specialist. Zoals gezegd gaat het daarbij niet alleen om technische vaardigheden maar ook om de achterliggende waarden die gezagsdrager en burger, cliënt, leerling, patiënt, werkloze of veroordeelde met elkaar gemeen hebben omdat er anders geen sprake is van vrijwillige gehoorzaamheid. De *persoonsgebonden dimensie* ten slotte verwijst naar het persoonlijke facet, de manier waarop men de interactie van mens tot mens vorm geeft, de individuele kwaliteiten waarover elke professional beschikt, de levenservaring of het karakter waardoor deze een unieke wijze van optreden heeft. Dat is één van de lijnen waarlangs gezagsdragers de loyaliteit van burgers kunnen beïnvloeden.

Het is uiteindelijk het samenspel van deze drie dimensies dat zorgt voor een effectieve gezagsuitoefening, een spel waarvan de betekenis in de moderne samenleving onvoldoende wordt beseft, hoewel het in de werkelijkheid van alledag een even fascinerend als onvermijdelijk verschijnsel is.

Prof.dr. G.J.M. van den Brink is hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde aan de School voor Politiek en bestuur, aan de Universiteit van Tilburg. Hij is ook lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde aan de Politieacademie te Apeldoorn.

Literatuur

- Bauman, Z., *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press 2000.
- Brink G. van den, *Hoge eisen, ware liefde. Opkomst van een nieuw gezinsideaal in Nederland*. Utrecht: NIZW 1997.
- , *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu 2002.
- , *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.
- , *Geloofwaardige rechtspraak: de rechter als bruggenbouwer*. Rechtspraaklezing 2008. Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.
- , *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.
- (2012a), *De Lage Landen en het hogere. Op zoek naar geestelijke beginselen in de hedendaagse maatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

- (red.) (2012b), *Best Persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk (ter perse)*.
- Dekker, P., J. den Ridder en I. de Goede, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010/1*. Den Haag: SCP 2010.
- Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
- Hendriks, F. en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum 1998.
- Hirschmann, A., *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Londen: Harvard University Press 1970.
- Jansen, T., G. van den Brink en J. Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekennde kracht*. Amsterdam: Boom 2009.
- Jeekel, J., *De autoafhankelijke samenleving*. Delft: Eburon 2011.
- SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: SCP 1998.
- , *Sociaal en cultureel rapport. Kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: SCP 2002.
- Sennet, R., *De flexibele mens. Psychogram van de moderne samenleving*. Amsterdam: Byblos 2000.
- Tiemeijer, W., *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*. Amsterdam: Aksant 2006.
- Tromp, B., *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2007.
- Weber, M., 'Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft', in: M. Weber, *Staatssoziologie*, Berlin: Duncker & Humblot 1956, 99-110.

**Het gezag van professionals:
state of the art**

Kan zero tolerance het gezag van de leraar vergroten?

René Kneyber

Gezagsproblemen zijn inherent aan het werken in het voortgezet onderwijs. Disciplineren is belangrijk voor het overwinnen van dit probleem. Sommigen beschouwen zero tolerance als een tovermiddel hiertegen. In dit artikel is betoogd dat deze strategie slechts effectief kan worden gebruikt voor kleine, goed te definiëren overtredingen. Zero tolerance dient echter beslist niet op elk niveau gebruikt te worden. Als het op grote overtredingen wordt toegepast is het niet effectief en bovendien schadelijk voor de legitimiteit van de machtsuitoefening, waardoor het gezag van scholen en docenten wordt ondermijnd. Beter kan een school investeren in drie niveaus van preventie. Hierbij blijft het eerste niveau het meest zwaarwegend en omvattend, namelijk hoe de docent voor de klas omgaat met zijn of haar leerlingen.

Scholen worden elke dag geconfronteerd met gebeurtenissen die de orde en de veiligheid verstoren. Dat kan variëren van het onschuldig gooien van een gum tot ernstiger gedrag als geweldpleging en seksuele intimidatie. Deze grovere vormen van wangedrag leggen niet alleen druk op de veiligheidsbeleving van docenten, scholieren en ouders, ze veroorzaken ook fysieke en mentale schade, ondermijnen het moreel, creëren een klimaat van angst en zetten de kwaliteit van het onderwijs onder druk.

In april 2011 deed EenVandaag in samenwerking met de AO*b* en CNV Onderwijs onderzoek onder 1700 docenten van het voortgezet onderwijs. Daaruit werd nog eens duidelijk wat de omvang van dit probleem is: bijna de helft van de leerkrachten heeft de afgelopen drie jaar te maken gehad met verbaal geweld. Dat varieert van het schelden met ziektes tot doodsb bedreigingen. Een op de tien docenten heeft te maken gehad met slaan of schoppen of het gooien naar het hoofd met zware voorwerpen. Vier op de tien slachtoffers heeft achteraf last van psychische klachten. Daarnaast zijn er natuurlijk nog tal van gedragingen die in een school zeer onwenselijk zijn, zoals het meenemen van wapens, het verhandelen van verdovende middelen of geweldpleging tegen medeleerlingen.

Uit hetzelfde onderzoek werd duidelijk dat scholen niet altijd weten hoe ze met dergelijk gedrag moeten omgaan. Vaak raadt het schoolbestuur docenten af om aangifte te doen vanwege angst voor imago schade. Hierdoor voelen docenten zich door hun bestuur in de steek gelaten.

Omdat menig docent verwacht dat met de komst van Passend Onderwijs in 2012 het aantal gevallen van extreem gedrag zal toenemen, is de roep in scholen en in de maat-

schappij om adequaat om te kunnen gaan met dit soort wangedrag alleen maar toegenomen.

Ook in andere landen, zoals de VS, is er een groeiende vraag naar middelen om de veiligheid op school te waarborgen. Niet alleen omdat leraren zich zorgen maken over de veiligheid in school, maar ook omdat ouders daarover hun zorg uiten. In de VS wordt daarom door scholen steeds vaker gegrepen naar een zerotolerancebeleid, dat vaak ook wordt afgedwongen door de politiek. Leerlingen die op enige wijze regels rond geweld, intimidatie, diefstal, wapenbezit of drugsgebruik overschrijden, worden geschorst of van school verwijderd. Bij zo'n zerotoleranceaanpak is per definitie geen sprake van verzachtende factoren.

Dat bijna alle Amerikaanse scholen een zerotolerancebeleid voeren met betrekking tot wapenbezit is natuurlijk niet verwonderlijk, gezien het geweld dat zich voltrokken heeft op een aantal scholen, zoals op Columbine High in 1999. Er heerst grote angst voor herhaling van deze school shootings.

Onder docenten in het voortgezet onderwijs in Nederland gaan ook vaak stemmen op voor een strengere aanpak van leerlingen die ernstig over de schreef gaan. Die strengere aanpak komt dan neer op verwijdering of stelselmatige schorsingen. Ook de psycholoog en traumadeskundige Huub Buijssen vind dat leerlingen na geweld tegen leerkrachten direct verwijderd moeten worden (Buijssen en Bos, 2009). Hij ziet met lede ogen aan dat leerlingen na (herhaaldelijk) extreem gedrag op school blijven. Hoewel zero tolerance op vele manieren geïnterpreteerd kan worden, gaat het in dit artikel bij de term zero tolerance dan ook om een beleid rond schorsen en verwijderen van leerlingen waarbij geen verzachtende factoren in acht worden genomen. Het moge vervolgens duidelijk zijn dat het in dit artikel dus gaat om een belangrijk aspect van gezag, de machtsuitoefening, en de bijdrage die zero tolerance hier wel of niet aan levert.

Een belemmerende factor bij het schrijven van dit artikel is dat er weinig betrouwbare gegevens zijn over het opleggen van schorsingen en verwijderingen in Nederland. Vorig jaar berichtte Trouw bijvoorbeeld over de officiële cijfers van de Inspectie van het aantal schorsingen en verwijderingen. Duidelijk was dat deze cijfers sterk geflatteerd waren. Zo zou er op iedere vo-school gemiddeld per jaar één verwijdering, één eendaagse schorsing en zes meerdaagse schorsingen plaatsvinden. Bovendien zijn vmbo'ers en de grote steden zwaar oververtegenwoordigd in deze cijfers. Dit alles is een duidelijk teken dat veel scholen, uit angst voor negatieve publiciteit of tijdgebrek, geen melding maken van alle schorsingen die plaatsvinden. Vanaf het schooljaar 2012-2013 wordt het melden van dit soort incidenten verplicht en wordt hopelijk een beter beeld geschapen van de omvang van de problematiek.

Desondanks kan het kijken naar de Amerikaanse situatie, waar wel betrouwbare cijfers bestaan en die een grotere inzet van zero tolerance kent, een antwoord geven op de vraag of zero tolerance werkt of niet.

In dit artikel bespreek ik eerst het gezagsprobleem van de docent in het voortgezet onderwijs. Vervolgens bespreek ik hoe disciplineren bijdraagt aan het oplossen van dit

probleem en de positie die zero tolerance daarbinnen inneemt. Hierna behandel ik de legitimering van zero tolerance, en ga daarna in op evidence-based strategieën die een alternatief zijn voor zero tolerance. Ik zal eindigen met een aantal aanbevelingen voor onderwijzers en beleidsmakers.

Het gezag in het voortgezet onderwijs

Om te begrijpen hoe zero tolerance werkt, is het noodzakelijk om iets te weten van de gezags- en gedragsproblematiek waar docenten in het voortgezet onderwijs mee te maken krijgen.

Over gezag op school is veel geschreven, maar weinig echt onderzocht (Pace en Hemmings, 2007). Lange tijd werd er het onderwerp ‘gezag’ in het publieke debat liever niet gesproken, en het bleef daarom als onderwerp in de wetenschap sterk onderbelicht. In onderzoeken naar klassenmanagement zijn echter en passant veel verwijzingen te vinden naar *teacher authority*. Met name Larry Nucci (1982, 2004) heeft in zijn onderzoek naar klassenmanagement en morele en sociale ontwikkeling veel interessante ideeën over gezag ontwikkeld.

Veel mensen vinden gezagsproblemen typerend voor het voortgezet onderwijs. Dat is niet alleen veroorzaakt door vele stiekem opgenomen YouTube-filmpjes van gepeste leraren die uit hun dak gaan tegen onhandelbare klassen. Ook in de traditionele media gaat het vaak over het tanende gezag van de leerkracht. Bovendien denken velen vaak terug aan hun eigen tijd op de middelbare school als een chaotische, hectische en onoverzichtelijke periode. Bijna iedereen heeft wel eens in een klas gezeten waardoor een leraar werd weggepest.

Nucci is van mening dat gezagsproblemen in het voortgezet onderwijs altijd zullen bestaan vanwege de ontwikkeling die kinderen tijdens de adolescentie doormaken. De vroege adolescentie wordt namelijk gekenmerkt door veranderingen in de opvattingen over sociale conventies en het persoonlijke domein, en jonge adolescenten trekken daardoor sociale conventies en gezag in twijfel. (Nucci, 2004). De door de autoriteit ingestelde normen voor het handhaven van eenvoudige orde worden in deze ontwikkelingsfase als arbitrair en ongefundeerd gezien. De adolescenten zijn niet in staat om de achterliggende reden te begrijpen van bepaalde conventies (Nucci, 2004), wat leidt tot een grotere neiging om schoolregels te overtreden (Geiger en Turiel, 1983; Nucci en Nucci, 1982). De enige reden dat leerlingen zich toch aan deze conventies houden is om de relatie met de leerkracht niet te verstoren of om sancties te ontlopen.

Pas wanneer adolescenten de leeftijd van vijftien jaar bereiken gaan ze inzien hoe deze conventies passen in het grotere systeem (Turiel, 1983). Aan de andere kant neigen sommige adolescenten in deze fase juist tot zeer crimineel gedrag (Ezinga, 2009), met name wanneer ze achterlopen in hun ontwikkeling.

Tijdens de vroege adolescentie ontstaat bovendien een groter wordend spanningsveld tussen sociale conventies en privéaangelegenheden zoals kleding, haarstijl, vriendschappen, internetgedrag, drugs- en alcoholgebruik en seksualiteit (Smetana, 2002). Adolescenten willen steeds meer controle over dingen die voorheen voor hen werden bepaald door volwassenen.

Het negeren van conventies en het uitbreiden van de persoonlijke ruimte zijn dus het strijdtoneel voor kinderen, niet alleen met hun ouders, maar ook met een normatief instituut als de school. Gezagsproblemen zijn dus inherent aan het onderwijs. Ze zijn niet nieuw, en dus geen teken van maatschappelijke ontwijking. Het immer aanwezige probleem van gezag is continu op zoek naar een oplossing.

Bij adolescenten is het daarom niet makkelijk om wangedrag te duiden als extreem, of te extreem (Ezinga, 2009). Is het gedrag van een kind nu gewoon lastig, of is er echt iets mis? Veel kinderen in deze leeftijd begaan kleine overtredingen, zoals graffiti spuiten, snoep stelen of zwartrijden.

Zo worden veel scholen in het voortgezet onderwijs dus met allerlei soorten wangedrag geconfronteerd, waarbij het in al deze situaties maar de vraag is of er sprake is van normaal pubergedrag of van ernstig probleemgedrag.

Het doel van disciplineren

Nu begrijpt iedere onderwijzer in het voortgezet onderwijs natuurlijk wel dat zijn of haar beroepsuitoefening soms zal botsen met de moeilijke periode waar leerlingen op dat moment in zitten. Toch is dat voor scholen geen reden om de regels naast zich neer te leggen of te versoepelen. Met regels en de handhaving van deze regels door middel van disciplineren proberen scholen namelijk iets te bereiken.

De onderzoeker Russell Skiba doet al geruime tijd onderzoek naar zero tolerance en geweld op scholen en won de Push for Excellence Award voor zijn onderzoek naar de Afro-Amerikaanse oververtegenwoordiging in de Amerikaanse schorsingscijfers. Hij ziet een aantal redenen waarom scholen aan disciplineren doen (Skiba en Rausch, 2006):

1. *De veiligheid garanderen van personeel en leerlingen.* Het feit dat een school disciplineert, heeft een preventieve werking op mogelijk wangedrag.
2. *Een klimaat creëren dat het leren ondersteunt.* De bedoeling van ieder disciplinerings-systeem is om meer tijd te creëren voor het proces van les geven en krijgen, en minder tijd kwijt te zijn aan ontsporingen.
3. *De leerlingen vaardigheden bij brengen om maatschappelijk succesvol te kunnen zijn.* Door middel van disciplineren kunnen scholen egocentrisch gedrag ombuigen tot sociaal gedrag, waar leerlingen op school en in de maatschappij verder mee kunnen komen.

4. *Toekomstig wangedrag verminderen.* Een straf wordt gedefinieerd als een manier om de herhaling van bepaald gedrag te reduceren. Effectieve methoden leiden tot minder wangedrag.

Wanneer gevraagd wordt om zero tolerance, of dit nu bij maatschappelijke problemen is of bij schoolse aangelegenheden, dan hebben we het volgens Skiba (Skiba en Knes-ting, 2001) niet simpelweg over het inzetten van een strategie maar over een filosofie. Die houdt het volgende in:

- *Een geloof in de afschrikkende werking van straf.* Het is bekend dat straf effectiever is voor de getuigen dan voor de bestrafte (Noguera, 1995). De onderzoeker Charles Patrick Ewing (2000) ziet in zero tolerance een manier om een duidelijk signaal uit te zenden dat anderen fysiek in gevaar te brengen onder geen beding kan worden geaccepteerd.
- *Lastpakken verwijderen zodat de rest daarvan kan profiteren.* Het is natuurlijk een centrale gedachte, met name onder leraren, dat het permanent of langdurig verwijderen van leerlingen zal leiden tot verbeteringen in het leerklimaat omdat de onaangepaste elementen verdwenen zijn.
- *Wat als we niet straffen?* Scholen passen een zerotolerancebeleid toe om uit te stralen dat ze de veiligheid van personeel en leerlingen een prioriteit vinden. Niet straffen zou een slecht signaal zijn voor het personeel, de leerlingen en buitenstaanders.

De vraag is natuurlijk of zerotolerancestrategieën effectief zijn in het voorkomen van geweld en het verbeteren van het leerklimaat, en of er wellicht geen effectievere methoden zijn om deze doelen te bereiken.

Verschillende studies wijzen uit dat zero tolerance niet effectief is, en grofweg genomen zijn daar twee belangrijke indicaties voor te vinden:

1. *Na een schorsing volgt vaak nog een schorsing.* Een straf is effectief als het gedrag niet meer of slechts in mindere mate terugkeert. In studies blijkt echter dat een schorsing vaak gevolgd wordt door een nieuwe schorsing (Bowditch, 1993; Costenbader en Markson, 1998; Rafaelle Mendez, 2003). De onderzoeker Tary Tobin (1996) heeft zelfs de sterke indruk dat een schorsing eerder werkt als een positieve bekrachtiging dan als een bestraffing.
2. *In scholen die vaak verwijderen en schorsen heerst een negatiever leerklimaat.* Men zou verwachten dat het wegwerken van de lastigste leerlingen zou bijdragen aan een beter leerklimaat op school, maar veel onderzoekers troffen het tegenovergestelde aan. Op scholen waar veel leerlingen geschorst en verwijderd werden, waren er meer leerlingen per leraar en was de kwaliteit van lessen laag (Hellman en Beaton, 1986), werd er veel tijd besteed aan aangelegenheden van disciplineren (Davis en Jordan, 1994) en weinig tijd aan het ontwikkelen van het schoolklimaat (Bickel

en Qualls, 1980). Bovendien bleek dat hoe slechter de school geleid werd, des te hoger de kans was dat een leerling geschorst zou worden (Wu e.a., 1982). Omdat deze correlatie complex in elkaar kan zitten, voerden Skiba en Rausch in 2004 een multivariate analyse met tal van correcties uit waaruit bleek dat op scholen waar veel externe schorsingen plaatsvonden de staatsexamens slechter gemaakt werden.

Zero tolerance heeft dus niet de effecten die ervan verwacht worden.

Problemen met de legitimiteit van zero tolerance

Het gebrek aan effectiviteit van zero tolerance laat onverlet dat het gebruik ervan mogelijk wel kan bijdragen aan het gezag van de leraar. Gezag is een sociale constructie (Pace en Hemming 2007), omdat het aan de docent wordt verleend door leerlingen. Deze bepalen of de docent gezag heeft, met andere woorden of zijn of haar optreden legitiem gevonden wordt. Draagt zero tolerance van docent en school bij aan hun gezag? Om hierop zicht te krijgen, maken we gebruik van het de theorie over legitimiteit van Bowers en Robinson (2011). Zij stellen dat er twee belangrijke voorwaarden zijn voor de legitimiteit van machtsuitoefening: procedurele rechtvaardigheid en morele geloofwaardigheid.

Procedurele rechtvaardigheid houdt in dat de burger van de gezagsdrager verwacht dat hij of zij een procedure op een eerlijke wijze volgt. Procedures zijn legitiem wanneer ze neutraal, nauwkeurig, consistent, betrouwbaar en eerlijk zijn (Bowers en Robinson, 2011). Die legitimiteit is onafhankelijk van de uitkomst van deze procedure. Een bekend voorbeeld hiervan is het proces tegen Wilders in 2010 en 2011, waarbij een rechtbank gewraakt werd omdat een rechter had gedineerd met een getuige-deskundige en hem had geprobeerd te beïnvloeden. De grootste ophef ontstond over deze procedurele misstap. De ophef over de uiteindelijke uitspraak was veel minder groot. Als de procedure als eerlijk wordt ervaren, worden impopulaire beslissingen sneller geaccepteerd (Tyler, 2006).

Morele geloofwaardigheid daarentegen gaat wel over de uitkomst, en of die uitkomst breed wordt gedragen in de maatschappij. Voor het verkrijgen en behouden van gezag is het van belang dat deze twee componenten zo goed mogelijk worden gecombineerd. Waar de twee elkaar aanvullen heeft dit een positief effect op de legitimiteit, maar waar de twee elkaar bijten, komt dat de legitimiteit van de gezagsdrager niet ten goede. Dit laatste is een sluipend gevaar bij het uitvoeren van een zerotolerancebeleid.

Zo zijn er in de Verenigde Staten veel staten waar zero tolerance in de wet verankerd ligt. Dit beleid zorgt vervolgens voor veel negatieve publiciteit. Zo werd een jongen van school gestuurd omdat hij een mes naar school had genomen om zijn appel te kunnen snijden. Hij wist niet dat zijn moeder het in zijn lunchdoos had gedaan en, omdat hij

wist dat het tegen de regels was, bracht hij het naar de directeur. Die bedankte hem, om hem vervolgens van school te sturen.

Ook is er een verhaal over er een meisje dat zich actief inzette voor de school en de gemeenschap en die op een dag een klein flesje 7-up meenam met daarin een paar druppels alcohol. Ook zij werd van school gestuurd. Hoewel deze scholen strikt de protocollen volgen, worden ze toch bekritiseerd omdat er aan kleine misstappen zeer ernstige consequenties worden verbonden.

In een van de meer tragische verhalen pleegde een jongen zelfmoord nadat hij zeven weken geschorst werd voor het kopen van een medicijn dat ook een drogerende werking bleek te hebben. Hoewel de jongen dacht iets onschuldigs gekocht te hebben, oordeelde de directeur dat hierop het protocol voor het naar school meebrengen van verdovende middelen van toepassing was.

Deze verhalen wijzen erop dat het strikt toepassen van vaststaande procedures en protocollen niet werkt bij ernstige overtredingen. Procedurele rechtvaardigheid lijkt wel bruikbaar voor kleinere overtredingen waarover weinig discussie nodig is en de straffen niet zeer vergaand zijn. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld huiswerk vergeten te maken of door de docent heen praten. Morele geloofwaardigheid is voor de grotere overtredingen van veel groter belang. Daar kan niet alleen op de procedure gevaren worden, maar moeten weloverwogen beslissingen een belangrijke rol gaan spelen. Een goed voorbeeld hiervan komt uit justitiële hoek. Soms worden verdachten vrijgesproken omdat het bewijsmateriaal niet op een correcte manier verkregen is. Als dat gebeurt bij een boete voor fout parkeren zal dat de meeste mensen weinig interesseren, maar als iemand vanwege procedurefouten wordt vrijgesproken van ontucht of moord kan dat tot heftige publieke verontwaardiging leiden. Volgens de moraal van het volk zijn er misdrijven waarvoor men niet vanwege procedurefouten mag worden vrijgesproken.

Zo is de morele geloofwaardigheid bij schorsing en verwijdering in een schoolsituatie ook belangrijk, omdat ze voor de leerling in kwestie grote gevolgen meebrengen. Schorsing en verwijdering houden in dat een leerling uit de klassen- en schoolsituatie wordt gehaald, waarbij bij een verwijdering de band met de school volledig doorbreekt.

Ter illustratie: een Nederlandse school kreeg in 2009 een boete opgelegd omdat ze een leerling voor twee maanden had geschorst nadat hij een brandfakkel had afgestoken in een trappenhuis en daarmee ernstige schade had aangericht. De schorsing zorgde ervoor dat hij het schooljaar niet fatsoenlijk kon afmaken, en omdat hij al eens was blijven zitten in havo-4 mocht hij niet blijven en moest hij zijn toevlucht zoeken tot een privéschool. Uiteindelijk moest de school die hem had weggestuurd opdraaien voor de kosten daarvan, omdat de rechter niet bewezen achtte dat de jongen verantwoordelijk was voor het aansteken van de brandfakkel. Vanuit de maatschappij kwam bovendien veel kritiek op de buitenproportionele straf, met name omdat het hier ook gaat om ietwat extreem, maar nog steeds slechts baldadig tienergedrag.

De theorie van Bowers en Robinson stelt als we het zo samenvatten een interessant en contra-intuïtief gegeven. Het implementeren van een zerotolerancestrategie is wel effectief voor het herstellen van gezag bij kleinere overtredingen met daaraan verbonden lichte straffen, terwijl er voor de grotere gebeurtenissen of delicten meer ruimte moet zijn voor een gewogen oordeel, losser van procedures, om gezagvol te kunnen optreden.

Een alternatief voor zero tolerance: evidence-based preventie

Het gezag van leraren is dus afhankelijk van de manier waarop zij omgaan met de kleinere en ernstigere misdragingen die op school plaatsvinden. Er is bovendien een sterke aanwijzing dat voor de veiligheidsbeleving van leerlingen de kleinere, frequentere overtredingen als veel geklets tijdens lessen, pesterijen en onbeleefdheid (Vossekuil e.a., 2002) een veel grotere impact hebben dan de als zwaarder ingeschatte overtredingen zoals een mes mee naar school nemen.

Zerotolerancemaatregelen zijn dus niet effectief om geweld op scholen te voorkomen. Maar hoe moet het dan wel? In de loop der jaren zijn er diverse programma's ontworpen die wel effectief zijn in het verminderen van geweld op school. Met een lichte variatie in definities beschrijven deze programma's allemaal drie niveaus waarop interventies kunnen plaatsvinden (Skiba en Rausch, 2006).

Primaire preventie: veilig en assertief schoolklimaat

Er zijn veel manieren om te voorkomen dat geweld tegen leraren of leerlingen plaatsvindt. Naast conflicthantering, pestpreventie en het bevorderen van sociaal-emotionele vaardigheden is het verbeteren van het klassenmanagement een belangrijk middel om escalaties te voorkomen (Carter en Doyle, 2006). Het gezag van de leerkracht zit hem dan juist in hoe hij of zij omgaat met de kleine dagelijkse gebeurtenissen, niet in het omgaan met de meer extreme gebeurtenissen. Wanneer verbeteringen in klassenmanagement in de school breed worden gedragen en geïmplementeerd wordt dit effect verder versterkt.

Secundaire preventie: vroege identificatie en interventie

Wanneer leerlingen buiten de boot dreigen te vallen, kan interventie van de school ervoor zorgen dat ze de band met school niet kwijtraken. Hierbij kan men denken aan trainingen in agressieregulatie, maar ook eenvoudigweg aan de taak van een mentor de leerling weer in contact te brengen met de school of zijn ouders. Op dit tweede niveau gaat het om het creëren van een gemeenschap tussen leerling, docenten, de school en de ouders.

Daarnaast treedt de school alert op tegen drie risicogedragingen die de voorbode zijn van geweld: spijbelen, drugs en wapens (Mooij, Sijbers en Sperber, 2006).

Tertiaire preventie: effectieve reacties op ongewenst gedrag.

Wanneer zich dan toch een geweldsincident heeft voorgedaan zet de school strategieën zoals multisysteemtherapie in om herhaling van het gedrag te voorkomen. Ook kan een school gebruikmaken van herstelrecht (Ruigrok, 2007).

Overigens is het gegeven dat er al enkele jaren veel bekend is over goede interventies op schoolniveau nog geen garantie dat deze kennis ook daadwerkelijk op scholen worden toegepast. Als de interventies al worden toegepast is het bovendien maar de vraag of ze ingevoerd zijn op de manier waarop ze bedoeld zijn (Gottfredson e.a., 2000).

De situatie in Nederland

De ideale situatie is dan ook vrijwel nergens in Nederland terug te vinden. In haar boeken *Straffregels* en *Te gezellig in de les* en in een groot aantal opiniestukken beschrijft auteur en orthopedagoge Astrid Boon namelijk het vervelende verschijnsel dat er wat het probleemgedrag betreft er met name op het tweede en vooral het derde niveau van preventie gewerkt wordt. Probleemgedrag wordt in het onderwijs sterk gepsiologiseerd en komt al snel in handen van een zorgadviesteam, dat schoolmaatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en allerlei andere instanties erbij betreft. Daarbij worden het eerste en tweede niveau van preventie volledig overgeslagen.

In haar boek *Straffregels* beschrijft Boon hoe ze met uitbehandelde leerlingen aan de slag gaat, waarbij de school vaak met de handen in het haar zit. De school heeft alles al geprobeerd, waarbij er met name veel gepraat is met de leerlingen in kwestie, die soms op het punt staan om van school verwijderd te worden. In die gesprekken blijkt vaak dat de leerling helemaal niet onder de indruk is van al dat gepraat van die onderwijzers, maar wanneer Boon vervolgens met een flinke straf aan komt zetten, de befaamde straffregels, verdwijnt het 'onhandelbare' gedrag als sneeuw voor de zon. Het is opvallend hoe iets eenvoudigs als wat regels overschrijven iedere keer zo'n transformerend effect kan hebben. In haar boeken komt echter steeds de neiging van onderwijzers naar boven om de problemen van zich af te schuiven, zonder naar het eigen functioneren en interventies te kijken. Sterker nog, leerlingen waar 'iets mee is' worden al snel gezien als de 'sneue gevallen', waar in de klassensituatie vervolgens minder op wordt gelet.

Opvallend genoeg raadt Astrid Boon in haar boeken een vorm van zero tolerance aan die op een lager niveau van overtreding opereert. Straffen worden uitgedeeld volgens een vaste procedure, gekoppeld aan het wangedrag. Dit strookt met de gedachte dat procedurele rechtvaardigheid voor kleinere vergrijpen meer legitimiteit oplevert dan op eenzelfde wijze optreden tegen grotere vergrijpen.

Peter Teitler, auteur van *Lessen in orde*, merkt op dat er op veel scholen anarchie heerst. En dan bedoelt hij niet bij de leerlingen, maar onder de docenten. Elke docent houdt er eigen regels op na, als hij of zij überhaupt regels hanteert. Bij de een mogen leerlingen wel een petje op, bij de ander niet. Bij de een mogen leerlingen wel een jas aan, bij de

ander niet. De docenten doen waar ze zelf in hebben en als dit soort simpele dingen al niet breed gedragen worden, dan valt dat met strafprocedures natuurlijk ook tegen. Het komt tevens de legitimiteit van degenen die wel op hun strepen staan natuurlijk niet ten goede.

Hoewel in het voortgezet onderwijs de zorgadviesteams in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld zijn qua omvang en qua professionaliteit blijft de ontwikkeling van de leerkracht vaak achter. Het ontbreekt de docenten in het voortgezet onderwijs aan basale kennis over klassenmanagement, en zo ontstaat er makkelijk een negatieve cultuur waarin problemen worden afgeschoven naar het zorgadviesteam en, wanneer resultaat uitblijft, de roep om verwijdering van leerlingen steeds groter wordt. Skiba moedigt scholen dan ook aan om vooral te investeren in het eerste niveau van preventie. Dit niveau moet breed worden gedragen en goed worden uitgewerkt voor de dagelijkse verstoringen van de les.

Daarnaast speelt er nog een probleem in het Nederlandse onderwijs. Een van de opvallende uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek van EenVandaag is dat scholen in meer dan een derde van de gevallen niets doen wanneer docenten geconfronteerd worden met geweld. Dit is natuurlijk bijna het tegenovergestelde van zero tolerance en komt de morele geloofwaardigheid van directies niet ten goede. Zelfs als er niet tot een schorsing wordt overgegaan is er nog een heel scala aan interventies die een directie kan plegen, maar in veel gevallen gebeurt ook dit niet.

Deze houding valt op het eerste gezicht moeilijk te begrijpen. Wanneer we echter goed kijken naar het verschil tussen het Amerikaanse schoolsysteem en het Nederlandse wordt een verschil direct duidelijk. Waar het in de Verenigde Staten soms bij wet verplicht is om leerlingen van school te sturen, is het in Nederland praktisch onmogelijk. De wet lijkt in Nederland op het eerste gezicht weinig bijzonders van scholen te vragen om leerlingen van school te verwijderen, behalve een schorsing in de aanloop naar de verwijdering en contact met ouders, de leerling en de Inspectie. Daarnaast is het al meer dan tien jaar noodzakelijk dat de oude school een nieuwe school vindt die de leerling wil accepteren.

Op papier klinkt dit als een goede gedachte. Tenslotte loopt de leerling zo geen risico om onderwijs te missen en is er geen kans dat de leerling uit de greep van de school of zijn ouders komt. In de praktijk leidt dit echter tot allerlei uitwassen. Natuurlijk zal geen enkele andere school bereid zijn om deze leerlingen zomaar te accepteren. Wat dan volgt, is vaak een soort perverse koehandel: één lastige leerling van mij voor twee lastige leerlingen van jou (Vink, 2010). Na een paar slechte deals kiezen scholen daarna eieren voor hun geld: ze verwijderen lastige leerlingen helemaal niet meer, of ze zetten ze thuis zonder het te melden bij de Inspectie.

Terwijl er natuurlijk situaties kunnen ontstaan waarbij docenten, medeleerlingen, ouders of de leerling in kwestie zelf geen vertrouwen meer hebben in een van de andere partijen. In zulke situaties moet het makkelijker zijn leerlingen daadwerkelijk van school te krijgen. Het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn dat een leraar uit angst

thuis zit terwijl de leerling die hem bedreigt doodleuk nog door de gangen van de school loopt.

Recent (februari 2012) kondigde de VO-raad een samenwerking aan met de Radboud Universiteit Nijmegen om een leergang te creëren voor docenten en schoolleiders om te leren omgaan met vervelende leerlingen en ouders. Ook deze cursus legt weer de nadruk op het effectief reageren op problemen, terwijl er beter tijd en energie gestoken kan worden in het voorkomen ervan.

Conclusie en aanbevelingen

In dit artikel is besproken dat gezagsproblemen inherent zijn aan het werken in het voortgezet onderwijs. Disciplineren is belangrijk voor het overwinnen van dit probleem. Voor sommigen is zero tolerance hiervoor een toermiddel, maar in dit artikel is betoogd dat deze strategie slechts effectief kan worden gebruikt voor kleine, goed te definiëren overtredingen. Als het op grote overtredingen wordt toegepast is het niet effectief en bovendien schadelijk voor de legitimiteit van de machtsuitoefening. Zo wordt het gezag van scholen en de docenten ondermijnd. Beter kan een school investeren in drie niveaus van preventie. Hierbij blijft het eerste niveau het meest zwaarwegend en omvattend, namelijk wat de docent voor de klas doet met zijn of haar leerlingen.

Hieronder volgt een aantal adviezen voor scholen voor het verbeteren van het gezag van de leerkracht die logischerwijs volgen uit dit artikel:

1. *Omschrijf alle kleine overtredingen zorgvuldig, hoe klein ze ook zijn.* Slechte definities leiden tot te grote verschillen in het handelen van docenten. Hoe zorgvuldiger omschreven, des te groter de kans is dat leerlingen gelijk worden behandeld en des te groter de kans dat docenten maatregelen kunnen treffen zonder beschuldigd te worden van oneerlijk of arbitrair optreden.
2. *Voorzie de kleine overtredingen van passende, schaalbare, vaststaande consequenties.* Eerder beargumenteerde ik (Kneyber, 2011) dat het verstandig is om vaststaande consequenties te introduceren voor overtredingen op een laag niveau. Dit kan het best voor een handjevol misdrijven. Uit de theorie van de procedurele rechtvaardigheid blijkt nogmaals waarom dit zo is. Docenten halen legitimiteit uit het feit dat ze een procedure nauwgezet, neutraal en professioneel volgen. Docenten kunnen bij terugkerend wangedrag de consequenties verder omhoog schalen.
3. *Omschrijf geen vaststaande consequenties voor de grotere misdrijven.* Het grootste probleem met zero tolerance is dat het in de publieke opinie onrechtvaardig kan worden bevonden. Daarom moeten consequenties voor de grote misdrijven weloverwogen worden genomen, en in de context worden bekeken.
4. *Train docenten in klassenmanagement.* Een van de betere manieren om veiligheid op scholen te verbeteren is het verbeteren van het gedrag van de leerkracht voor de

- klas. Niet alleen draagt goed klassenmanagement bij aan onderwijsprestaties, het is bovendien een van de effectiefste manieren om met moeilijke leerlingen om te gaan. Daarnaast vergroot een schoolbreed gedragen systeem van klassenmanagement de legitimiteit van de beslissingen van individuele docenten.
5. *Ga de verbinding aan met de gemeenschap.* In het voortgezet onderwijs worden ouders angstvallig buiten de deur gehouden. Vaak hebben docenten pas contact met ouders op de eerste ouderavond in december, en ouders worden vaak pas bij problemen betrokken als deze al in een ver gevorderd stadium zijn. Het minder anoniem maken van het onderwijzend personeel en het betrekken van ouders bij schoolse aangelegenheden is een goedkope maar effectieve manier om de veiligheid en het gezag te vergroten (Putnam, 2000; De Winter, deze bundel).
 6. *Bewaar schorsing en verwijdering enkel voor de ergste gevallen.* Dat zero tolerance voor grote overtredingen niet effectief is, betekent natuurlijk niet dat schorsing en verwijdering nooit legitiem zijn. Het is echter de vraag, met zoveel negatieve effecten, en vrijwel geen positieve, hoe en wanneer het ingezet moet worden. In ieder geval moet een school zich tot doel stellen om het aantal schorsingen te verminderen en zo minimaal mogelijk te houden.
 7. *Evalueer regelmatig de effectiviteit en legitimiteit van het veiligheidsbeleid.* Om de effectiviteit van al deze programma's te waarborgen is het belangrijk dat de beslissingen en processen rond veiligheid geëvalueerd worden. Zo moet elke schorsing en verwijdering tegen het licht worden gehouden, en alle programma's en zorgadvies-teams regelmatig kritisch bekeken worden.

Op beleidsniveau kunnen daarnaast de volgende adviezen worden gegeven:

1. *Minder stringente regelgeving rond verwijdering.* Er is geen school die voor zijn plezier leerlingen verwijderd. In het verleden kan het echter wel het geval zijn geweest dat leerlingen te makkelijk van school werden verwijderd. De afgelopen jaren is het echter juist te moeilijk gebleken om leerlingen van school te sturen, en dat heeft op tal van scholen zeer onveilige situaties opgeleverd. Een aanpassing van de wet lijkt noodzakelijk, met name richting de invoering van het Passend Onderwijs. Het zou goed zijn als de school dan niet wordt opgezadeld met een procedurele verplichting, maar met een verantwoordingsverplichting richting de Inspectie.
2. *Aan de slag met scholen waar veel schorsingen en verwijderingen blijken te zijn.* Met de invoering van het nieuwe incidentenregistratiesysteem waarmee scholen vanaf schooljaar 2012-2013 verplicht hun incidenten moeten registreren zullen bepaalde scholen naar voren komen die buitensporig veel schorsen en verwijderen en waar veel incidenten plaatsvinden. Zoals eerder besproken is dat symptomatisch voor een negatief leerklimaat, en het advies aan de Inspectie is dan ook om daar snel in te grijpen.

3. *Investeer in meer aandacht voor klassenmanagement op de lerarenopleiding.* Veel docenten die de lerarenopleiding hebben afgerond hebben geen idee van klassenmanagement. Het enige waarin ze echt in getraind zijn is reflectie (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Dat betekent ook dat ze niet weten hoe ze moeten omgaan met heel basale conflicten, zoals de weigering om een telefoon in te leveren, discussie en leerlingen die spullen vergeten of door de docent heen praten. Maar juist de manier waarop de docent met dit soort kleine problemen omgaat is bepalend voor zijn of haar gezag. Op de lerarenopleidingen moet daarom veel meer aandacht komen voor dit soort ‘aardse’ aangelegenheden, zodat docenten van begin af aan steviger voor de klas kunnen komen te staan.

René Kneyber is docent op het Oosterlicht College te Nieuwegein. Hij is auteur van verschillende boeken over orde houden en geeft daarin trainingen.

Literatuur

- Bickel, F. en R. Qualls, ‘The Impact of School Climate on Suspension Rates in the Jefferson County Public Schools’, *The Urban Review*, jg. 12 (1980), nr. 2, 76-83.
- Boon, A. en L. Prick, *Te gezellig in de les*. Amsterdam: Augustus 2010.
- Boon, A., ‘School grijpt te snel naar hulpverlening’, *de Volkskrant*, 28 september 2010.
- Boon, A., *StraffRegels*. Amsterdam: Augustus 2009.
- Bowditch, C., ‘Getting Rid of Troublemakers: High school Disciplinary Procedures and the Production of Dropouts’, *Social Problems*, jg. 40 (1993), nr. 4, 493-509.
- Bowers, Josh en Paul H. Robinson, *Perceptions of Fairness and Justice: The Shared Aims & Occasional Conflicts of Legitimacy and Moral Credibility*. University of Pennsylvania Law School, Public Law Research Paper No. 11-13, 2011.
- Buijsen, H. en M. Bos, *Lesje geleerd? Indringende ervaringsverhalen van leraren. Een gids nazorg agressie-incidenten*. Amsterdam: Elsevier 2009.
- Carter, K. en E. Doyle, ‘Classroom Management in Early Childhood and Elementary Classrooms’, in: C.M. Evertson en C.S. Weinstein (red.), *Handbook of Classroom Management: Research, Practice and Contemporary Issues*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 2006.
- Costenbader, V.K. en S. Markson, ‘School suspension: A Survey of Current Policies and Practices’, *NASSP Bulletin*, jg. 78 (1994), nr. 564, 103-107.
- Davis, J.E. en W.J. Jordan, ‘The Effects of School Context, Structure and Experiences on African American Males in Middle and High Schools’. *Journal of Negro Education*, jg. 63 (1994), nr. 63, 570-587.
- Ewing, C.P., *Sensible Zero Tolerance Protects Students*. Harvard Education Letter 16.1, 2000.

- Ezinga, M.A.J., *Psychosocial Development and the Development of Problem Behavior during Adolescence*. Leiden: Universiteit Leiden 2008.
- Geiger, K. en E. Turiel, 'Disruptive School Behavior and Concept of Social Convention in Early Adolescence', *Journal of Educational Psychology*, jg. 75 (1983), nr. 5, 677-685.
- Gottfredson, D.C., G.D. Gottfredson, E.R. Czeh, D. Cantor, S. Crosse en I. Hantmann, *The National Study of Delinquency Prevention in Schools*. Ellicot City, MD: Gottfredson Associates 2000.
- Hellman, D.A. en S. Beaton, 'The Pattern of Violence in Urban Public Schools: The Influence of Schools and Community'. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, jg. 23 (1986), nr. 2, 102-127.
- Kneyber, R., *Orde houden in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Didaktief 2011.
- Mooij, T., R. Sijbers en M. Sperber, *Resultaten van de Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006*. Brochure, Nijmegen: Radboud Universiteit, ITS 2006.
- Noguera, P.A., 'Preventing and Producing Violence: A Critical Analysis of Responses to School Violence', *Harvard Educational Review*, jg. 65 (1995), nr. 2, 189-212.
- Nucci, L. en M.S. Nucci, 'Children's Social Interactions in the Context of Moral and Conventional Transgressions', *Child Development*, jg. 53 (1982), nr. 2, 403-412.
- Nucci, L., K. Becker en S. Horn, *Assessing the Development of Adolescent Concepts of Social Convention*. Gepresenteerd tijdens de jaarlijkse ontmoeting in the Jean Piaget Society, Toronto, Ontario, Canada 2004.
- Obbink, H., 'Scholen huiverig voor hard straffen', *Trouw*, 18 april 2011.
- De begeleiding van beginnende leerkrachten*. Rapport van de Inspectie van het Onderwijs 2011.
- Pace, J. en A. Hemmings, *Classroom Authority: Theory, Research and Practice*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 2006.
- Putnam, R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster 2000.
- Raffaele Mendez, L.M. en H.M. Knoff, 'Who Gets Suspended from School and Why: A Demographic Analysis of Schools and Disciplinary Infractions in a Large School District', *Education and Treatment of Children*, jg. 26 (2003), nr. 1, 30-51.
- Reichenbach, R., *Pädagogische Autorität*. Stuttgart: Kohlhammer 2011.
- Ruigrok, J. en H. Oostrik, *In plaats van schorsen. Handboek herstelrecht in het onderwijs*. Esch: Quirijn 2007.
- Skiba, R.J. en K. Knesting, 'Zero Tolerance, Zero Evidence: An Analysis of School Discipline Practice', in: R.J. Skiba en G.G. Noam (red.), *Can Suspension and Expulsion Keep Schools Safe? New Directions for Youth Development*, No. 92. San Francisco: Jossey-Bass 2001.
- Skiba, R.J. en M.K. Rausch, *The Relationship between Achievement, Discipline and Race: An Analysis of Factors Predicting ISTEP Scores*. Bloomington, IN: Center for Evaluation and Education Policy 2004.

- Skiba R.J. en M.K. Rausch, 'Zero Tolerance, Suspension and Expulsion: Questions of Equity and Effectiveness', in: C.M. Evertson en C.S. Weinstein (red.), *Handbook of Classroom Management: Research, Practice and Contemporary Issues*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates 2006.
- Smetana, J.G., 'Culture, Autonomy and Personal Jurisdiction in Adolescent-Parent Relationships', in: H.W. Reese en R. Kail (red.), *Advances in Child Development and Behavior* 29. New York: Academic Press 2002.
- Teitler, P., *Lessen in orde*. Bussum: Coutinho 2009.
- Tobin, T., G. Sugai en G. Colvin, 'Patterns in Middle School Discipline Records', *Journal of Emotional and Behavioral Disorders*, jg. 4 (1996), nr. 2, 82-94.
- Turiel, E., *The Development of Social Knowledge: Morality and Convention*. Cambridge: Cambridge University Press 1983.
- Tyler, T., *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press 2006.
- Vink, A., *Witte zwanen, zwarte zwanen*. Amsterdam: Meulenhoff 2010.
- Vossekuil, B., R.A. Fein, M. Reddy, R. Borum en W. Modzeleski, *The Final Report and Findings of the Safe School Initiative: Implications for the Prevention of School Attacks in the United States*. Washington, D.C.: United States Secret Service and United States Department of Education 2002.
- Wu, S.C., W.T. Pink, R.L. Crain en O. Moles, 'Student Suspension: A Critical Reappraisal'. *The Urban Review*, jg. 14 (1982), nr. 4, 245-303.

Heroveren van verspeeld gezag

Hoe gezinsvoogden hun positie kunnen versterken

Douwe van den Berg en Nies Medema

In de jeugdzorg heeft de gezinsvoogd een formele positie als regisseur van de hulpverlening en als toezichthouder van het gezin. Uitvoerige actieonderzoeken in de Amsterdamse jeugdzorg laten zien dat ze daar in de praktijk weinig gezag aan kan ontleen. Er blijkt een grote kloof tussen wat ze moet doen en wat ze kan doen. Door het systeem waarin ze zit kan ze geen adequate hulp bieden aan gezinnen. Uiteindelijk blijken de programma's bijna nooit voldoende aan te sluiten bij de werkelijke vraagstukken van de gezinsleden. Deze worden dus niet geholpen, leren dat hulpverlening niet werkt en schermen zich ervoor af. Zo verspeelt een gezinsvoogd haar gezag. Gezinsvoogden zijn opgeleid in een verkokerde manier van denken en werken. Er is een omslag nodig, die vraagt om een grote verandering in het denken. Gezinsvoogden moeten meer ruimte claimen en innemen. Dit artikel beschrijft hoe professionals dat kunnen aanpakken en hoe instellingen en bestuurders hen hierin kunnen ondersteunen.

Een mooie opdracht met beperkte mogelijkheden

Het vak van de gezinsvoogd is prachtig en fascinerend. Je kunt van grote betekenis zijn voor ouders en kinderen die zijn vastgelopen in complexe levensvraagstukken, vaak met schulden, verslaving of verwaarlozing van de kinderen als gevolg. Door slimme interventies kun je de ouders op weg helpen, zodat zij weer zelfstandig hun gezin kunnen leiden. Als dat lukt, is het heel bevredigend.

Een mooie maar complexe opdracht

Een gezinsvoogd wordt ingezet als de kinderrechter een of meer kinderen in een gezin onder toezicht heeft gesteld. Dat gebeurt als de kinderen gevaar lopen door geweld in huis, schulden van de ouders, pedagogische onmacht, spijbelen, criminaliteit, psychische problemen of andere opvoedingsproblemen. In zulke gevallen is er extra toezicht nodig om de veiligheid en ontwikkeling van het kind of de kinderen te waarborgen. Ouders en gezinsvoogd zijn gedurende de periode van de ondertoezichtstelling (OTS) samen verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van het kind. De gezinsvoogd mag zich gevraagd en ongevraagd met het gezin bemoeien. Als ouders of kinderen niet meewerken, kan de gezinsvoogd een aanwijzing geven die ouders en kinderen moeten opvolgen.¹

Naast de begeleiding van het gezin voert de gezinsvoogd de regie over de hulpverlening. Ze zet de juiste programma's in, bijvoorbeeld verslavings- of opvoedingsprogramma's, die worden uitgevoerd door zorgaanbieders. Zij is verantwoordelijk voor het bereiken van de doelen van de ondertoezichtstelling. Omdat twee derde van de gezinsvoogden vrouw is, gebruiken we in dit artikel de vrouwelijke vorm.

Actieonderzoek

Dit artikel is geschreven vanuit de ervaringen in twee actieonderzoeken rond jeugdhulpverlening die werden uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amsterdam: *Systeem in Beeld* (2008)² en *Vakmanschap aan Zet* (2009 t/m 2012).³ Aan deze onderzoeken namen tot op heden zo'n 800 Amsterdamse professionals deel: hulpverleners, onderwijzers, wijkagenten, huisartsen, jongerenwerkers, psychiaters, een enkele kinderrechter en zo'n 50 gezinsvoogden. De onderzoekers, waaronder een van de auteurs van dit artikel, spraken met de professionals op een open en waarderende manier over hun werk, hun dilemma's, hun successen, hun manier van werken, hoe ze worden aangestuurd, welke beperkingen en mogelijkheden zij ervaren en hoe ze samen met elkaar en met ouders tot resultaten proberen te komen. Daarmee werd inzichtelijk welke (vaak onbedoelde) ingesleten patronen een rol spelen in het succes of falen van hulpverlening. Ook geven ze een goed beeld van het systeem waarin gezinsvoogden moeten functioneren, en hoe dit hun gezag ondersteunt en belemmert.

Twee werelden

In de praktijk zien we dat het gezag van de gezinsvoogd tamelijk beperkt is. Wat haar positie (en het werk) zo moeilijk maakt, is dat zij in feite twee totaal verschillende systemen moet aansturen. Allereerst natuurlijk het gezin, dat een sterk dynamisch systeem vormt door de verschillende gezinsleden en de verschillende vraagstukken die elkaar onderling beïnvloeden. Daartegenover staat het systeem van de hulpverlening, dat als een sterk gereguleerde keten functioneert, opgebouwd uit elkaar opeenvolgende en van elkaar afhankelijke schakels. Het blijkt in de praktijk een hels karwei om deze twee werelden zodanig te verbinden dat kinderen veilig kunnen opgroeien.

In dit artikel proberen we, rondom het thema gezag, een beeld te schetsen van de dynamiek en de interactie tussen de wereld van het gezin en de wereld van de organisaties. Dat is in eerste instantie geen vrolijk beeld. We starten met de opdracht van de gezinsvoogd om, in contact met de wereld van het gezin, een veilige omgeving voor de kinderen te realiseren. Vervolgens beschrijven we hoe de organisatie van de hulpverlening het opbouwen van een gezagspositie voor de gezinsvoogd bemoeilijkt. Gelukkig zien we ook hoe inventieve gezinsvoogden erin slagen gezag te verwerven door de beide werelden effectief te koppelen. Tot slot geven we aan hoe bestuurders en managers de gezagspositie van gezinsvoogden kunnen versterken.

Gezag en het gezin

Zoals we hierboven al schreven, wordt een gezinsvoogd ingezet zodra een rechter een of meer kinderen in een gezin onder toezicht heeft gesteld. De rechter neemt een dergelijk besluit op basis van een advies van de Raad voor de Kinderbescherming. Daarnaast worden de ouders, eventueel het kind, en betrokken hulpverleners gehoord. Het doel van een OTS is ervoor te zorgen dat de situatie waarin het kind opgroeit zo snel mogelijk verbetert, zodat zijn of haar ontwikkeling geen gevaar meer loopt. Een gezinsvoogd ziet erop toe dat dit gebeurt. Een OTS wordt voor maximaal één jaar opgelegd en kan zo nodig door de kinderrechter worden verlengd.

Weinig ruimte voor contact

Een gezinsvoogd is vooral ‘regisseur’. Ze moet hulpverleners inzetten om programma’s uit te voeren en aan haar verslag uit te brengen van hun vorderingen. We zien regelmatig dat een gezinsvoogd zo weinig tijd heeft dat ze die hulpverleners ook inschakelt om het reguliere contact met de ouders te onderhouden. Dit zorgt ervoor dat de gezinsvoogd nooit zelf werkelijk contact kan hebben met de situatie, en veel vanuit de tweede hand moet horen. Ze moet dus haar gezag in een gezin uitoefenen terwijl ze vaak zelf niet de tijd of mogelijkheden heeft om de situatie in het gezin te doorgronden.

Weerstand

Een gezinsvoogd werkt, zoals dat heet, in een gedwongen kader: haar bemoeienis is opgelegd en ouders hebben daar, in de meeste gevallen, niet om gevraagd. Dat betekent dat er vaak weerstand is tegen haar rol. Het gezin heeft de reflex, zeker aan het begin van een OTS, om de problemen weg te poetsen. Uit onderzoek blijkt dat een goede aansluiting van hulpverleners, onder wie gezinsvoogden, bij het gezin van doorslaggevend belang is voor succes.⁴ Daar zit een dilemma: om de aansluiting te maken en de weerstand te overwinnen moet je als gezinsvoogd snel laten zien dat het gezin iets aan je heeft, terwijl je nog onvoldoende weet wat de vragen vanuit ouders en/of kinderen zijn. Er is tijd nodig om een band op te bouwen.

Weinig tijd

Contacttijd is belangrijk voor de gezagspositie van de gezinsvoogd. Tijdens de huisbezoeken kan zij zien en ervaren hoe het er in het gezin aan toe gaat. Ze krijgt een indruk van de sfeer en de dynamiek, ziet of er eten in huis is, of het huis schoon is, ziet wie er op bezoek komen, welke familieleden of vrienden vaak komen aanwaaien, hoe ouders met de kinderen omgaan en de kinderen met elkaar.

Hoeveel tijd kan de gezinsvoogd besteden aan een gezin? Op dit moment is de caseload circa zeventien kinderen per gezinsvoogd. Na aftrek van een paar uur werkoverleg en bijscholing kan een gezinsvoogd bij een 36-urige werkweek dus minder dan twee uur per week per kind besteden. In die tijd moet zij zich verdiepen in het gezin, bestaande

dossiers lezen, de dossiers bijwerken, contacten met hulpverleners opzetten en onderhouden en natuurlijk het contact met het kind en de ouders onderhouden. Van gezinsvoogden horen we dat er uiteindelijk heel weinig tijd overblijft voor het directe contact met ouders en kind. Om de reistijd te beperken wordt het contact waar mogelijk telefonisch onderhouden.

‘Je krijgt meer lucht als je meerdere kinderen in één gezin hebt’, zegt een gezinsvoogd. ‘Ik heb nu een gezin met vier kinderen in de OTS, daar heb ik dan vijf à zes uur per week voor. Die tijd heb ik hard nodig, want het is een intensief gezin. Het is fijn dat ik dan de eerste tijd een keer per week op huisbezoek kan, maar het is wel een uitzondering.’

Te veel gezinnen

De gezinsvoogden worden te zwaar belast, doordat ze met te veel gezinnen en te veel hulpverleners te maken hebben. Dat zorgt er regelmatig voor dat een gezinsvoogd in veel OTS-gezinnen zo min mogelijk handelt, eenvoudigweg om te overleven. In dat kader worden veel hulpverleningsprogramma's ingezet. Iemand zegt: ‘Ik weet dat een programma niet helpt, maar ik zet het toch in: ik moet mijn dossier op orde hebben en laten zien dat ik actie heb ondernomen.’

Niet genoeg informatie

Voor je gezagspositie als gezinsvoogd is het van belang om het gezin en zijn geschiedenis goed te kennen. In dossiers wordt echter in heel algemene termen geschreven. Soms heeft een gezin een dossier van 500 pagina's en staat er toch nog niet in wat je moet weten. De hulpverlening blijkt ondanks de grote hoeveelheid administratie vaak niet te beschikken over adequate gezinsinformatie.

Centraal toegankelijke dossiers beperken zich meestal tot hulpverleningsinformatie. Ze vertellen niet hoe het werkelijk met het gezin gaat en geven dus geen handelingsperspectief. Vaak schrijft de werkwijze voor dat informatie alleen kan bestaan uit harde feiten en is er geen ruimte voor vermoedens of gevoelens dat er iets niet pluis is. Hulpverleners houden tevens hun eigen aantekeningen bij over hun observaties binnen het gezin, die niet in een dossier belanden. Hun visie op het gezin wordt dus niet overgedragen.⁵

Dynamiek in gezin

Een onder toezicht gesteld gezin plus de familie, vrienden, vriendjes en burens daaromheen vormen een complex netwerk. De knooppunten in dat netwerk beïnvloeden elkaar voortdurend. De criminele contacten van een zoon kunnen ook andere kinderen in het gezin meetrekken. Een verslaafde oom kan alle aandacht van de moeder absorberen. En een sterke grootmoeder kan met de juiste steun het evenwicht in het gezin helpen herstellen.

Bij hulpverlening is de impliciete veronderstelling dat ‘elk probleem op zichzelf staat en oplosbaar is’.⁶ Bij gezinnen met meer problemen zet dit de hulpverlening op het verkeerde been. De problemen zijn te complex om ze in een paar maanden op te lossen.

Pak je één deelprobleem geïsoleerd aan, dan trekken de andere problemen het behaalde resultaat weer onderuit en valt het gezin snel terug in het oude patroon.

De dynamiek in de gezinnen vraagt dus om heel precieze interventies, terwijl de gezinsvoogd slechts standaardaanpakken tot haar beschikking heeft. Het zal duidelijk zijn dat dit niet bevordereend is voor haar gezag en geloofwaardigheid.

Verskil in levenshouding

In het onderzoek Vakmanschap aan Zet zien we regelmatig ook een andere dynamiek. Hulpverleners en de gezinnen voor wie ze werken, denken vanuit een heel andere levenshouding. In een overlevend gezin is het 'nu' belangrijk. De oudste zoon is vandaag jarig, dus we geven vandaag geld uit aan mooie kleren en feesten. Voor zo'n gezin heeft het geen enkele zin om je druk te maken over hoe het leven er over drie maanden uitziet. Voor de hulpverlener gaat het er juist om om op lange termijn de boel – blijvend – op orde te hebben. Deze verschillen, die niet worden benoemd maar altijd sterk aanwezig zijn, verhinderen een goede aansluiting met het gezin en zet de gezinsvoogd op achterstand.

Wettelijk gezag beperkt

Een gezinsvoogd heeft slechts beperkte sanctiemogelijkheden. Als ouders of kinderen haar aanwijzingen niet opvolgen, is er weinig keuze in de strafmaat. Als de kinderen echt gevaar lopen, kan zij bij de rechter een uithuisplaatsing aanvragen, maar dat is natuurlijk een zware beslissing.

Een gezinsvoogd kan ouders wel verplichten om deel te nemen aan projecten of programma's, maar bij Vakmanschap aan Zet hebben we gezien dat veel van die programma's vastlopen als mensen niet willen meewerken. De mogelijkheid om te verplichten is dus niet zomaar effectief voor de verbetering van de situatie in een gezin.

Als gezinsvoogd aan de rechter meldt dat ouders afspraken niet nakomen, gebeurt er vaak niets. Hooguit komt er een verlenging van een OTS, waarna een nieuwe periode aanbreekt van doormodderen. Verlenging van een OTS kan soms jarenlang doorlopen. In sommige gevallen wordt de OTS beëindigd omdat het kind 18 jaar wordt.

Gezag en het systeem van hulpverlening

Veel van de belemmeringen voor gezinsvoogden worden opgeworpen door het systeem van de hulpverlening. We zagen het al: er is er geen ruimte voor contact met het gezin, de werkelijkheid van het gezin is complex en de gezinsvoogd moet werken met het inzetten van kortlopende programma's. De hulpverlening aan gezinnen en kinderen is overgeorganiseerd. Het werk van de professionals is opgeknipt in specialismen en deeltrajecten, elk met nauwkeurig omschreven stappen. In de praktijk sluiten deze trajecten meestal niet op elkaar aan. Een betrokkene: 'We hebben wel goede mensen, maar een slecht sys-

teem. Op je “eigen eiland” doe je de goede dingen, maar vaak loopt het geheel toch vast en verval je in een herhaling van zetten.’

Klem in de keten

Hulpverleningsorganisaties streven binnen hun eigen verantwoordelijkheid hun eigen doelen na, ze optimaliseren hun werkprocessen zo veel mogelijk in protocollen.⁷ Zo kan de organisatie de werkprocessen centraal managen en controleren. Het uitgangspunt daarbij is dat je vraagstukken kunt opsplitsen in deelproblemen die je los van elkaar laat aanpakken door specialisten, volgens vaste procedures. Hulpverleners en gezinsvoogden leren protocollen uitvoeren: als dit, dan dat. Maar uiteraard is in geen enkel OTS-gezin een probleem op te lossen met lineair denken, zeker niet als verschillende hulpverleners de eigen protocollen toepassen die niet zijn toegespitst op de zorgen en kracht van dit specifieke gezin, maar op de mogelijkheden die ze hebben binnen hun organisatie.

Kenmerkend is het gebrek aan kwaliteitscontrole en onderlinge terugkoppeling van de geleverde prestatie. Succes of mislukking van een interventie heeft nauwelijks directe invloed op het wezenlijk verbeteren van het werkproces.

Gebrek aan samenhang

De regie voeren over de hulpverleners is lastig. Er heerst een onuitgesproken verwachting van hulpverleners dat de gezinsvoogd van alle inhoudelijke facetten van elk afzonderlijk vakgebied op de hoogte moet zijn om een goede analyse te maken van de problematiek. Pas als ze op elk vakgebied deskundig is, kan zij het team goed aansturen. Dat is natuurlijk onmogelijk, maar veel gezinsvoogden worden daar toch onzeker van.

Een complicerende factor is dat de gezinsvoogd vrijwel nooit zelf kan kiezen met welke hulpverleners ze werkt. Ze moet het doen met de mensen die voorhanden zijn. Voor een goed resultaat moeten de verschillende interventies voortdurend op elkaar worden afgestemd. Professionals zijn echter getraind om als schakel van een keten te opereren, waarbij ze alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen deeltaak. Die hulpverleners hebben meestal geen onderling contact. Ze worden op één of meer gezinsleden ingezet en zetten zich in voor ‘hun’ gezinslid en hebben vaak geen overzicht over het geheel. Verschillende professionals hebben soms zelfs tegenstrijdige belangen. Ze zien andere hulpverleners uit andere vakgebieden als concurrenten.

Door gebrek aan onderling contact (want niet gefinancierd) kunnen zij moeilijk rekening houden met elkaars interventies. Ze kunnen daardoor onvoldoende reageren op de vaak complexe dynamiek in een gezin.

Gezinnen waarin sprake is van OTS zijn voor gezinsvoogden lastig om te begeleiden. Als doelen al gehaald worden, zie je het gezin na afloop van de hulp vaak terugvallen. De programma’s die de gezinsvoogd kan inzetten zijn gericht op het oplossen van afgebakende problemen, terwijl het in OTS-gezinnen juist gaat om verschillende, met elkaar verweven vraagstukken. Neem bijvoorbeeld een gezin dat met zes kinderen op een drie-

kamerwoning woont. De ouders zitten in de schulden, hebben beperkte opvoedingsvaardigheden, en de kinderen spijbelen vaak. Deze vier vraagstukken bestaan al jaren, in een mix van wisselende intensiteit: soms komen de kinderen niet of nauwelijks op school, soms komen ze wel op school maar zonder eten, dan weer dreigt een huisuitzetting vanwege huurachterstand enzovoort.

Hulpverlening is gericht op het oplossen van de verschijningsvorm die de problemen op dat moment aannemen (in dit voorbeeld huurschuld of schoolverzuim). Zodra dat is opgelost, moet het programma worden afgesloten. De verschijningsvorm is opgelost, maar niet de oorzaak. Gevolg is dat het wachten is op een volgende crisis, waarbij een nieuwe professional de nieuwe verschijningsvorm van de zelfde vraagstukken gaat oplossen. Dit is erg frustrerend, voor het gezin, voor de professionals en voor de gezinsvoogd.

Conclusie

De conclusie is helder: de gezinsvoogd heeft weliswaar een formele positie als regisseur van de hulpverlening en als toezichthouder van het gezin, maar in de praktijk kan ze daar weinig gezag aan ontleen. Er is een grote kloof tussen wat ze moet doen (de OTS-doelen halen, het gezin helpen) en wat ze kan doen. Door het systeem waarin ze zit kan ze geen adequate hulp bieden aan gezinnen. Uiteindelijk blijken de programma's bijna nooit voldoende aan te sluiten bij de werkelijke vraagstukken van de gezinsleden. Ze worden dus niet geholpen, leren dat hulpverlening niet werkt en schermen zich ervoor af. Zo verspeelt een gezinsvoogd haar gezag.

Heroveren van verspeeld gezag

We hebben gezien dat de formele gezagspositie van de gezinsvoogd niet erg sterk is. Dat maakt haar extra afhankelijk van haar eigen strategische vaardigheden, iets waar zij niet voor wordt opgeleid en niet op wordt aangestuurd. Een gezinsvoogd zou meer invloed en mogelijkheden moeten krijgen, maar het is belangrijk om in te zien dat zij het zelf kan verwerven. Dat is niet eenvoudig. Een gezinsvoogd komt als nieuweling binnen in een al bestaand 'systeem' van hulpverleners en gezin. Ze moet zich nog bewijzen. En dat in een situatie die zo ernstig is dat de rechter eraan te pas heeft moeten komen. Om effectief een complex gezinsnetwerk te overzien en te sturen moet ook de hulpverlening als netwerk leren opereren. De verschillende professionals zijn veel effectiever als ze samenwerken. Omwille van hun regiefunctie over de hulpverleners moeten de gezinsvoogden meer ruimte claimen en innemen. Sommigen doen dat ook al. Daarmee winnen ze vertrouwen (en daarmee gezag) van zowel hun hulpverleners als van de gezinnen terug.

Met het gezin

Succesvolle gezinsvoogden maken keuzes vanuit overzicht. Doordat vanuit elk vakgebied (politie, onderwijs, jongerenwerk) andere voorwaarden worden gesteld, blijven

de grenzen voor kinderen en ouders onduidelijk. Daardoor wordt het lastiger om problemen en vraagstukken met ze op te lossen. Om als professional grenzen te kunnen stellen heb je overzicht nodig. Je moet weten wat andere professionals doen en vanuit welke opdracht ze werken met een gezin of kind. Met de andere professionals, of met de ouders, moet je een gezamenlijke strategie opbouwen: wat is er nodig, wat is het belangrijkste om nú te doen, wie is het geschiktst om het contact met het kind of de ouders te onderhouden, wat is toegestaan en waar ligt de grens? Zo schep je helderheid, en dat bevordert je positie.

Het gezin kennen

Als een gezinsvoogd weet wat er in het gezin belangrijk is, kan ze daarop inspelen – als ze tenminste mogelijkheden heeft iets voor het gezin te doen. Ze kan haar contacten gebruiken om iets gedaan te krijgen wat voor het gezin belangrijk is, zodat ze zelf meer eisen aan de ouders kan stellen. Het klinkt voor veel hulpverleners wellicht onethisch, omdat ze alleen maar willen ‘helpen’, maar het is goed om te beseffen dat ze hun positie misschien kunnen inzetten om meer medewerking van het gezin krijgen.

Een verblijfsvergunning in ruil voor eten

Een Ghanese moeder verwaarloost haar kinderen, maar ze wil wel graag paspoorten voor hen zodat ze op bezoek kan naar Ghana en weer terugkomen. De hulpverlener kan bemiddeling bij de IND beloven om de verblijfsvergunning te regelen, op voorwaarde dat de moeder zorgt dat de kinderen elke dag te eten hebben.

Werken aan gezamenlijk perspectief Veel van het werk van een gezinsvoogd heeft te maken met problemen. Een succesvolle gezinscoach draagt bij aan de oplossing daarvan door niet te veel te focussen op de problemen, maar door juist een lokkend perspectief te bieden. De vraag is dan niet: ‘Hoe komt het dan je zoon is opgepakt voor heling?’, maar ‘Wat wil je voor je zoon, wat voor een leven gun je hem?’ Dat werkt beter dan focussen op de problemen. Succesvolle gezinsvoogden werken aan een perspectief dat gezamenlijk met ouders en/of kinderen én de hulpverlening is benoemd. Dat betekent dat ouders en professionals samen bepalen wat er nu nodig is en daar vervolgens naartoe werken.

Zelfs verspeeld gezag kan een gezinsvoogd terugpakken. Wat daarbij helpt is kleine haalbare doelen te stellen die dicht bij de beleving van ouders en kinderen liggen. Sommige professionals slaan hun eigen pad in op zoek naar een oplossing die werkt. Soms lukt dat binnen de eigen taakomschrijving, maar vaak ook door daarbuiten te treden. ‘Ik merkte dat moeder gemotiveerd was om te solliciteren. Er moesten brieven worden geschreven, maar als ik haar daarbij zou helpen, ging ik buiten mijn boekje’, vertelt een gezinsvoogd B J A A. ‘Ik heb er ook eigenlijk geen tijd voor. Toch kon ik het niet loslaten, omdat ik zag dat ze meer hulp nodig had. Ik ben met moeder een hele middag naar uitzendbureaus gegaan. Aan het eind van de dag had ze een baan aangeboden gekregen. Ze

was trots. Ik heb niet aan mijn baas gemeld wat ik die middag deed.'

Niet de procedure en vooraf gedefinieerde doelen maar het praktische probleem van het gezin vormt hier het aanknopingspunt voor de hulpverlening. En dat werkt. De professionals die deze rol nemen zijn het best geïnformeerd over 'hun' gezin. Ze veroveren ook een vertrouwenspositie, waarmee ze in staat zijn om een patstelling van jaren te doorbreken met de juiste aanpak.

Kleine stappen zetten

Een effectieve aanpak in gezinnen met een grote problematiek vraagt om veel flexibiliteit. De dynamiek in deze gezinnen is zo groot, en de problemen zijn zo divers dat niet alles naast elkaar kan worden opgelost. De aanpak moet gezinsbreed zijn, maar tegelijkertijd ook haalbaar. Niet te ver vooruit denken en kleine stappen zetten is dan meestal het beste. Kleine successen zijn zowel voor hulpverleners als voor het gezin hoopgevend. Door resultaat te boeken, hoe klein ook, krijg je meer openheid en medewerking van gezin en hulpverlening, waardoor je ook de volgende stap kunt zetten en daar weer resultaat mee behalen. Zo verwerf je als gezinvoogd ook gezag, zowel bij het gezin als bij de hulpverleners.

Huishoudelijke hulp voor opa en oma

Zowel de vader als de moeder zijn verslaafd en hun kinderen zijn uit huis geplaatst. Opa en oma vangen een deel van de kinderen op. Toen de hulpverleners bij elkaar kwamen, viel hun opeens op dat de ouders alle hulp kregen en de grootouders op geen enkele manier werden ondersteund, terwijl de zorg voor de kinderen hun wel zwaar viel. Voor hen is toen huishoudelijke hulp geregeld, zodat de kinderen toch bij familie konden blijven wonen.

Met het team

Vanwege de versnippering in de hulpverlening houdt een professional zich vaak alleen maar bezig met één of twee leden van een gezin. Bovendien heeft iedereen vanuit zijn of haar instelling eigen protocollen meegekregen, die soms zelfs met elkaar in tegenspraak zijn. De gezinsvoogd streeft met het team naar een aanpak die goed is voor het gezin én voor de afzonderlijke gezinsleden. De hulpverleners hebben dan niet meer afzonderlijke belangen, maar ondersteunen als team het hele gezin.

De professionals kennen

Voor een gezinsvoogd is het, als regisseur, van groot belang haar professionals goed te kennen: waar kan zij hen op aanspreken, wat kunnen ze goed, en wat niet? Als zij goed zicht heeft op de sterke en zwakke kanten van haar professionals kan ze een team bouwen rond een gezin. Zo kan ze sneller schakelen en de juiste personen inzetten.

Wat is Vakmanschap aan Zet?

Hoe kunnen professionals in een multidisciplinair team leren van elkaars inzet en inzichten? En hoe kunnen zij elkaars vakmanschap zo goed mogelijk mobiliseren? De aanpak Vakmanschap aan Zet bundelt hun kennis en kracht. Betrokkenheid en vakbekwaamheid van de professionals worden als breekijzer ingezet tegen versnippering van de hulp aan gezinnen.

Tijdens een bijeenkomst van Vakmanschap aan Zet maken de professionals rond één gezin een haarscherpe analyse van de vraagstukken van dit gezin, en van de hulpverleningsgeschiedenis. Zij kijken ook naar hun eigen rol in de belemmerende mechanismen. Vervolgens ontwerpen zij een gezamenlijke aanpak, waar alle betrokkenen daadwerkelijk achter staan. Zo ontstaat samenwerking-met-teamgeest, waarmee kleinere of grotere doorbraken worden bereikt in de hulpverlening aan het gezin in kwestie. We merken dat professionals de nieuwe inzichten vervolgens ook toepassen in andere gezinnen. Daarnaast heeft de opgebouwde teamgeest een breder positief effect in het lokale netwerk.

Analyses maken

Vakkennis wordt vaak beschouwd als een belangrijk middel om macht en gezag uit te kunnen oefenen. Hoe meer kennis, des te 'gezaghebbender' iemand zou zijn. Gezinsvoogden hoeven echter niet inhoudelijk op alle gebieden de beste zijn. Succesvolle gezinsvoogden kunnen doorvragen, analyses maken op basis van de informatie die ze van de hulpverleners krijgen.

Daarnaast ontleent de gezinsvoogd haar gezag ook aan een goede dossierkennis. Als zij de geschiedenis van een gezin goed kent, kan ze betere (strategische) beslissingen nemen. Dat levert waardering op van het gezin en van de andere professionals. In de praktijk is het vaak moeilijk om dossierkennis op te bouwen. Dossiers zijn vaak verspreid over verschillende organisaties, en er staat alleen in vermeld wat voor het betreffende programma van belang was. Vermoedens, twijfels en dilemma's worden nooit vermeld. Vaak raakt informatie ook kwijt.

Tijdens het actieonderzoek Vakmanschap aan Zet nemen hulpverleners hun dossiers mee. We zien dan dat veel essentiële informatie niet in het dossier worden opgenomen. Deze informatie kan bij Vakmanschap aan Zet wél worden gedeeld, en daardoor effectief worden ingezet.

Bellen, langsgaan, ophalen

Moeder is verslaafd aan alcohol, heeft al jarenlang zo'n twee keer per jaar bij de hulpverlening aangeklopt en een ontwenningsskuur gestart, maar ze heeft deze kuur nog nooit afgemaakt. Dat bleek pas tijdens een sessie van Vakmanschap aan Zet.

In de regel sturen hulpverleners brieven als iemand niet komt opdagen, maar dat werkt vaak niet. In plaats van steeds weer dezelfde weg te bewandelen kun je ook met een team van hulpverleners kijken wat ze kunnen doen om ervoor te zorgen dat de moeder nu wél een stap maakt die succesvol is. Hulpverleners bleven haar bellen en kwamen langs om haar op te halen.

Prioriteiten stellen

Snelheid in handelen is een belangrijke basis voor succes en daarmee voor de gezagspositie van de gezinsvoogd, zowel richting gezin als richting professionals. Een goede gezinsvoogd weet de vaart erin te houden door knopen door te hakken, op basis van haar dossierkennis, haar contacten met het gezin en haar zicht op de professionals.

Zo is er tussen hulpverleners vaak discussie over welk vraagstuk in een gezin het belangrijkste is, en dus als eerste moet worden opgepakt. De neiging is dan vaak om meer onderzoek te doen, terwijl in de dossiers al informatie te vinden is. Het gevolg van die onderzoeken is dat de analyse herhaald of verfijnd wordt, maar vooral dat de praktische hulp (nog) niet op gang komt.

Ook zien we dat veel programma's cognitief van aard zijn: de ouders of de kinderen moeten iets leren (de financiën op orde houden, regelmatig leven, op tijd komen enzovoort). Als vijf hulpverleners rond een gezin staan, moet er vaak op vijf gebieden geleerd worden. Dat geeft een zware belasting, met als gevolg dat er vaak op geen enkel gebied geleerd wordt. Dat is frustrerend voor de gezinsleden én voor de professionals.

Een succesvolle gezinsvoogd stelt, liefst met instemming van de professionals maar zo nodig zonder, vast welk probleem op dat moment de hoogste prioriteit heeft. Zij schept daarmee een basis voor succes en wint aan gezag bij het gezin en de professionals.

Met zwaailicht weer naar school

Twee jongens zitten al zeven maanden bij hun gescheiden vader thuis en komen niet meer op school. De hele dag zijn de gordijnen dicht. De school wil de spijbelaars niet meer terug. Zo is er een patstelling ontstaan, waarin alle betrokkenen zich machteloos voelen. Het heeft geen zin om een nieuwe school te zoeken als de kinderen blijven verzuimen, en zonder school moeten de leerplichtambtenaar en gezinsvoogd hun tot nu toe vruchteloze pogingen staken. Onder leiding van de gezinsvoogd kijken de betrokkenen elkaar in de ogen en besluiten er samen de schouders onder te zetten. Er wordt een nieuwe school gevonden, de vader krijgt een brief wanneer zijn jongens daar moeten verschijnen. Geregeld is dat er direct kan worden gereageerd als de jongens niet komen opdagen. Een politieauto is beschikbaar gehouden die ze in dat geval direct van huis ophaalt. Met zwaailicht!

Met de omgeving

Succesvolle gezinsvoogden kijken ook hoe mensen buiten de hulpverlening (netwerk, burens) kunnen worden ingezet voor het gezin. Ze onderhouden contacten bij instellingen die goed zijn voor hulpverleners en gezinnen. Soms kan met één telefoontje een kind op een school geplaatst worden, gewoon omdat de gezinsvoogd de directeur kent die haar vertrouwt.

Netwerk van het gezin

Eigen krachtconferenties zijn inmiddels een begrip geworden. Daar onderzoekt het gezin samen met hulpverleners hoe de mensen die om hen heen staan kunnen worden ingezet bij het 'weer op de rails' krijgen van de familie. Uitvoerige bespreking daarvan valt buiten het kader van dit artikel.

Gezinsvoogden kunnen ook het netwerk van het gezin proberen in te schakelen, op voorwaarde dat daar iets over bekend is. Misschien is er een oom die elke week kan langskomen om te kijken hoe het met de administratie gaat, of kan een puberzoon even op adem komen bij een tante of buurvrouw.

Wat hoort thuis in een goede strategie:

- inzicht in het geheel van vraagstukken;
- overeenstemming over de prioriteiten;
- inzicht in de kwaliteiten van een gezin en kind(eren);
- overzicht van actoren en hun beweegredenen;
- inzicht in de geschiedenis van het gezin;
- inzicht in belemmerende en stimulerende patronen;
- benoemen en omgaan met dilemma's;
- inzicht in wat werkt bij dit gezin/kind, en wat niet;
- het besef dat zienswijze vanuit een ander vakgebied (politie, jongerenwerk) niet concurrerend is, maar de analyse kan aanvullen en verrijken;
- plannen voor de korte termijn; hoe kleiner de stappen, hoe meer kans op succes;
- van problematiserend naar waardierend: het benutten van kansen en mogelijkheden van cliënten in plaats van de focus te leggen op problemen.

Hoe krijgen we meer succesvolle gezinsvoogden?

Wat moet er in de hulpverlening en politiek gebeuren om het werk van de gezinsvoogden effectiever te maken? We hebben gezien dat er een andere manier van kijken en werken moet komen, dat er ruimte moet zijn voor gezinsvoogden om echt te doen wat nodig is voor een gezin en de mogelijkheid om dat zelf, met de ouders en het team, te kunnen bepalen.

Gezinsvoogden zijn opgeleid in een verkokerde manier van denken en werken. De omslag vraagt om een grote verandering in het denken: van het diagnostisch model ('Ik zal uw situatie onderzoeken, aangeven wat er aan de hand is en wat eraan te doen is') naar echte vraagsturing ('U geeft aan dat u een probleem heeft, dat u bepaalde ondersteuning nodig heeft bij het zelf oplossen daarvan'). Professionals moeten die omslag gaan maken, en instellingen en bestuurders moeten hen hierin ondersteunen.

Organisatorische eenvoud

Het systeem van de hulpverlening zelf moet minder complex worden. Dit systeem moet minder gericht zijn op de organisaties en hun voortbestaan en meer op het uiteindelijke resultaat voor ouders en kinderen. Dat betekent dat er aanpassingen nodig zijn op verschillende niveaus. Er moeten minder verschillende financieringsstromen komen voor instanties, minder verschillende hulpverleningsprogramma's en minder hulpverleners rond een gezin.

Meer ruimte maken voor gezinsvoogden

Contact met het gezin

De tijd die gezinsvoogden nu hebben voor een gezin is vaak beperkt tot een paar uur per week. Die korte tijd gaat nu bovendien nog voor een groot gedeelte op aan administratie en e-mailcontact met de hulpverleners. Als de hulpverlening eenvoudiger georganiseerd is, krijgen gezinsvoogden meer tijd voor persoonlijk contact met het gezin, en dat is nodig om samen te kunnen beslissen over de hulpverlening.

Strategisch werken

We zeiden het al: een gezin plus de familie, vrienden, vriendjes en burens daaromheen vormen een complex netwerk. De knooppunten in dat netwerk beïnvloeden elkaar voortdurend. De criminele contacten van een zoon kunnen ook andere kinderen in het gezin meetrokken. Een verslaafde oom kan alle aandacht van de moeder absorberen. En een sterke grootmoeder kan met de juiste steun het evenwicht in het gezin helpen herstellen. Om effectief een dergelijk netwerk te overzien en te sturen moet ook de hulpverlening als netwerk leren opereren. De verschillende professionals zijn veel effectiever als ze samenwerken.

Gezinsvoogden moeten de tijd nemen om gezamenlijk met andere professionals en ouders en kinderen een strategie op te bouwen: welke vragen zijn er, welke zijn het meest urgent, wie heeft daar een taak in, wat moeten de anderen daarvoor toeleveren, wat betekent onze actie voor het gezin of voor deze jongere, hoe zwaar worden zij ermee belast enzovoort. Met een goede strategie neemt de kans op succes enorm toe.

Patstelling doorbreken door samenwerking

Een medewerker van een Ambulant Team bezoekt op verzoek van de gezinsvoogd een paar keer per week 'hun' probleemgezin. Hij ziet een huis met mooie spullen, terwijl er geen geld is. Hij ziet de ontredderde toestand van de kinderen en moeder. Hij doorziet het manipulatieve gedrag waarmee ze de hulpverlening aan het lijntje houdt, en de ernst van de situatie waarin het gezin gevangen zit, met mogelijk zelfs prostitutie. Samen met de leerplichtambtenaar dringt hij aan op geïndiceerde hulp en mogelijke uithuisplaatsing. Ook andere professionals beseffen nu dat moeder grenzen nodig heeft. Zij gaan in deze zaak nu regelmatig met elkaar om de tafel, om een gezamenlijke lijn uit te stippelen.

'Als we, met de kennis die we nu hebben, eerder in dit gezin hadden ingezet op langdurige begeleiding, hadden we veel leed kunnen voorkomen', luidde de conclusie achteraf. 'Als we eerder een gezamenlijke strategie hadden gehad, was dit allemaal niet nodig geweest', was een andere conclusie. Een compleet beeld is de basis voor een effectieve aanpak. Dat complete beeld is gebaat bij minder hulpverleners en kortere lijnen.

Tijd om te leren

Gezinsvoogden zijn niet opgeleid in strategisch denken en werken. Sommigen hebben het zichzelf geleerd, anderen hebben ondersteuning en tijd nodig om dit te ontwikkelen. Daarbij onderscheiden we verschillende deelaspecten.

Brede analyse maken

Gezinsvoogden moeten een brede analyse leren maken die meer facetten van het gezinsleven betreft. Bij een O T S spelen er altijd meerdere vraagstukken in een gezin, die elkaar onderling ook weer beïnvloeden.

Kijken vanuit een meervoudig perspectief

De diverse vakgebieden in de hulpverlening en zorg zijn vaak zozeer van elkaar gescheiden dat hulpverleners elkaar niet kennen en vaak onvoldoende weten wat andere professionals te bieden hebben. Er zijn daarover wel verwachtingen of aannames. Hulpverleners onderling moeten meer zicht krijgen op wat ze elkaar en het gezin te bieden hebben, en de gezinsvoogd moet leren kijken met een meervoudige, multidisciplinaire blik. Ze moet vanuit het perspectief van (bijvoorbeeld) welzijnswerk, jongerenwerk, politie en gezinsleden naar een situatie kunnen kijken. Dan kan ze beter een team aansturen dat met het gezin en met elkaar samenwerkt.

Meester-gezelsysteem

Vanwege de complexiteit van het vak is het wenselijk dat de opleiding in de praktijk plaatsvindt. Meelopen met een ervaren strategische gezinscoach geeft gezinsvoog-

den in opleiding inzicht in de praktische aanpak van allerlei problemen die in gezinnen spelen.

Dilemma's toestaan

De belangrijkste drijfveer van veel hulpverleners is dat ze willen helpen. De opdracht die ze meekrijgen is dat ze problemen moeten oplossen. Veel problemen zijn echter niet zo gemakkelijk te verhelpen. Het werken met probleemgezinnen gaat veel meer om balans vinden, van twee kwaden het beste kiezen en soms schipperen. Het helder benoemen van de dilemma's helpt daarbij. 'Ik zet een programma in, terwijl ik weet dat het niet voldoende helpt, maar je moet laten zien dat je je best hebt gedaan', meldde ons een gezinsvoogd.

En durf je nog scherpe vragen te stellen in een dreigende situatie? Spreek je een gewelddadige vader aan op zijn gedrag als je reden hebt om aan te nemen dat je dan zelf geslagen wordt? Angst wordt vrijwel nooit genoemd als argument om iets wel of niet te doen, maar het is deel van de ingewikkelde realiteit. Bij een gewelddadig gezin gaat een hulpverlener het contact uiteraard liever uit de weg, maar dat wordt niet benoemd.

Pas door deze en andere dilemma's wel te benoemen kunnen gezinsvoogden samen met anderen bedenken wat een betere aanpak zou kunnen zijn. Je gaat dan de complexiteit niet uit de weg, maar ziet hem onder ogen.

Geen protocollen, maar principes

Zoals gezegd: gezinnen zijn complex, en zeker gezinnen waar sprake is van een OTS. Maar de organisatie van hulpverlening is nog veel complexer. Dat zorgt ervoor dat de gezinsvoogd vastloopt in alle definities, programma's en onderlinge afspraken. In plaats van dat er wordt bekeken wat er aan de hand is en welke acties er moeten worden ondernomen ontstaan discussies over wie waartoe bevoegd is en of een programma wel of niet geschikt is voor het gezin in kwestie.

Protocollen helpen hier niet; de instructies sluiten bijna nooit aan op de werkelijkheid. Het handelen van de gezinsvoogd kan beter gebaseerd zijn op een aantal principes. Wetenschappers, beleidsmakers, managers, gezinsvoogden en hulpverleners zouden moeten zorgen voor een basisset van principes die professionals op de werkvloer kunnen ondersteunen bij de besluitvorming. De basisset van principes kan een soort houvast bieden bij het nemen van besluiten. Het biedt een hiërarchie: welk principe is belangrijker dan het andere? Je kunt dan denken aan:

- Het belang van het kind gaat boven het belang van de ouder. Dit principe kan bijvoorbeeld de psychiater van vader verplichten om de gezinsvoogd te informeren over diens therapie.
- Normen van de hulpverlening moeten aansluiting zoeken bij de normen van het gezin.

- De professional met de beste verbinding met de ouders is de belangrijkste sparingpartner voor de gezinsvoogd.

Dergelijke principes moeten principes blijven, en niet worden gehanteerd als maatregelen of als checklist. Hoe verfijnd of doordacht een systeem, protocol of principe ook is, het is nooit zo als het echte leven, en gezinsvoogden gaan over het echte leven.

Douwe van den Berg is adviseur bij veranderingsprocessen voor adviesbureau SPA van de gemeente Amsterdam.

Nies Medema is multimediajournalist en schrijver. Ze schreef boeken over Iran, China, adoptie en outreachend werk.

Het gezag van de civiele rechter

Stéphanie van Gulijk en Machteld de Hoon

Het gezag van de rechter staat stevig ter discussie. Het dragen van een toga en het bekleden van een formele positie zijn niet meer voldoende. Veel komt aan op het gedrag van de rechter ter zitting. Alle partijen waarden een actieve rechter; hij moet niet alleen een duidelijke sturende rol hebben als het aankomt op inhoud en verloop van de procedure, hij moet ook beschikken over psychosociale vaardigheden om de onderliggende belangen van partijen naar boven te halen, onzekerheden van partijen te erkennen en zich empathisch op te stellen. De civiele rechter heeft anno 2012 verschillende rollen: hij is beslisser, regierechtter en in sommige zaken zelfs een conflictmanager. Dit stelt hoge eisen aan de rechter. Zowel de Raad voor de rechtspraak als de rechters zelf maken hier werk van.

1. Inleiding

‘Dit is mijn uitspraak en daar zult u het mee moeten doen.’ Aan het woord is de bekendste rechter van Nederland: Rijdende Rechter Frank Visser. Met deze woorden en een ferme tik van de hamer eindigt stevast de zitting tussen ruziënde burens. De laatste minuten van het televisieprogramma zijn gewijd aan een kort interview met de burens in kwestie. Teleurstelling, opluchting, boosheid, verdriet: alle emoties passeren de revue. Begrijpelijke emoties, en daardoor weinig opzienbarend. Opmerkelijk is vooral dat, voor zover wij weten, het gezag van de Rijdende Rechter in die laatste minuten nog nooit in twijfel werd getrokken. Dit terwijl veel professionals te maken hebben met afnemend gezag voor hun beroep.¹ Zo ook de rechter. Waar vroeger het gezag van de civiele rechter min of meer vanzelfsprekend was op grond van de positie die hij in de maatschappij innam, wordt diens gezag tegenwoordig kritisch onder de loep genomen.²

Zo is het aantal wrakingsverzoeken de afgelopen jaren sterk toegenomen. Werden in 2005 nog 159 wrakingsverzoeken ingediend bij rechtbanken, in 2009 waren het er al 288.³ In 2011 werden maar liefst 400 wrakingsverzoeken gedaan.⁴ De zaak-Wilders was een spraakmakend voorbeeld. Advocaat Moszkowicz diende tijdens dat proces tot drie keer toe een wrakingsverzoek in wegens schijn van partijdigheid van de rechters. Tweemaal werd het verzoek afgewezen en éénmaal werd het toegewezen en werden de rechters vervangen. Niet alleen in het strafrecht, ook in het civiele recht wordt het wrakingsmiddel steeds vaker ingezet in een procedure.⁵ Vanuit de rechterlijke macht wordt een toenemende druk op de rechtspraak ervaren. De website van de Raad vermeldt:

De druk op de rechter neemt toe door een kritischer opstelling van de burger en eveneens door toenemende aandacht van de media en politiek, ook voor rechtszaken. De ontwikkeling van ketensturing in bijvoorbeeld de straf- en jeugdrechtsketens oefent daarnaast ook invloed uit op de rechter. Burgers mogen verwachten dat de rechter werkelijk boven de partijen staat en zich niet door de druk laat meeslepen. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid vragen daarom meer aandacht. Integriteit blijkt in de maatschappij geen vanzelfsprekendheid meer te zijn. Ook de Rechtspraak mag niet veronderstellen dat integriteit vanzelfsprekend is. Onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit vragen om een meer expliciete borging.

Essentiële kernwaarden van de rechterlijke macht zoals onpartijdigheid⁶ en onafhankelijkheid, maar ook de integriteit van de rechter als persoon zijn mogelijk in het geding. Om die kernwaarden (waarop we later in deze bijdrage nog terugkomen) te waarborgen zijn door de Raad voor de rechtspraak verschillende richtlijnen opgesteld die de rechter moeten helpen zijn integriteit te bewaken.⁷ Volgens Soeharno heeft het waarborgen van die rechterlijke integriteit twee functies: het professionele karakter van de ambtsdrager bevorderen en het vertrouwen in de rechterlijke macht als instituut waarborgen.⁸ Nu de legitimiteit van gezag steeds minder vanzelfsprekend is, moet die integriteit volgens hem steeds opnieuw worden afgewogen in een veranderende rechtscultuur.⁹

Ook de kloof tussen de burger en de rechtspraak is een actueel aandachtspunt.¹⁰ Het vertrouwen van de burger in de rechterlijke macht, althans in de uitkomst van de procedure, neemt af.¹¹ Neemt daarmee ook het gezag van rechters af? In elk geval lijkt de informatiestroom tussen burgers en rechters voor verbetering vatbaar. Het merendeel van de burgers geeft aan beter geïnformeerd te willen worden over de rechterlijke uitspraken.¹² Met verschillende recente initiatieven wordt geprobeerd de communicatie tussen burgers en rechtspraak te verbeteren.

Zo heeft Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie onlangs als doel gesteld dat de rechtspraak vanaf 2015 digitaal toegankelijk is voor burgers en dat de burger vanaf dan zijn zaak online kan volgen.¹³ Ook komt er volgend jaar een eenvoudige, digitale procedure bij de kantonrechter.^{14,15} De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak betoogde onlangs dat de rechtspraak meer gebruik moet maken van nieuwe vormen van communicatie, bijvoorbeeld ‘door waar mogelijk “real time” verslag te laten doen van voor onze samenleving belangrijke rechtszaken’.¹⁶ Eerder stelde de Raad voor de rechtspraak al voor om vonnissen in lekentaal te publiceren, zodat ze ook voor de gewone burger toegankelijk(er) en begrijpelijk(er) zijn. Deze interactie tussen burgers en rechters zou kunnen leiden tot meer gezag voor de rechter in de huidige, veranderende samenleving waarin burgers mondiger worden.¹⁷

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen kunnen verschillende vragen worden gesteld. Waaraan ontleen rechters tegenwoordig hun gezag? Wat is nog de status van rechterlijk

gezag? Wordt het gezag van de civiele rechter steeds verder ondermijnd? Het is tijd om de balans op te maken. In deze bijdrage stellen wij, aansluitend bij het algemene thema van deze bundel, ‘gezag van professionals’, de vraag centraal hoe het anno 2012 gesteld is met de gezagspositie van Nederlandse civiele rechters en of er reden is tot zorg.

Ter beantwoording van die vraag gaan we in paragraaf 2 eerst in op het begrip ‘rechterlijk gezag’ en de ideeën die leven rondom de kernwaarden van de civiele rechter. In paragraaf 3 bezien we de rechter als persoon. Wie is de (civiele) rechter eigenlijk, welke achtergronden kenmerken hem? Is de persoon van de rechter belangrijk voor het gezag van de rechter? In paragraaf 4 gaan we in op de interactie tussen rechter en partijen tijdens een civiele zitting. Waaraan ontleent een rechter tijdens zo’n zitting zijn gezag? Wanneer gedraagt een rechter zich volgens partijen gezaghebbend? Welke verschillende rollen heeft de civiele rechter? In paragraaf 5 bespreken we, aan de hand van recent empirisch onderzoek, wat er feitelijk gebeurt op een zitting en hoe partijen een zitting ervaren. In paragraaf 6 maken we de balans op en beantwoorden we de vraag hoe het, gegeven de in paragraaf 5 besproken onderzoeken, anno 2012 met de gezagspositie van de civiele rechter is gesteld en of er reden is tot zorg.

2. Rechterlijk gezag en de kernwaarden van de civiele rechtspraak

Een centraal begrip in deze bundel is *gezag*. In de loop der jaren is vanuit verschillende wetenschappen¹⁸ geprobeerd dit begrip in te kaderen. Zo wordt gezag gezien als het kunnen beïnvloeden van anderen en hen doen gehoorzamen.¹⁹ Gezag is gelegitimeerde macht: degene over wie het gezag wordt uitgeoefend heeft de gezagsdrager het recht daartoe toegekend.²⁰

Juridisch bezien ontleent de Nederlandse rechtspraak haar gezag aan de in de Grondwet²² neergelegde trias politica, uit hoofde waarvan de macht in een democratie verdeeld is in een wetgevende, een uitvoerende en een rechtsprekende macht, die niet bij één persoon of instantie mogen rusten. De rechterlijke macht controleert in die scheiding der machten de uitvoering van wetten en regels en fungeert als geschilbeslechter.²³ De rechterlijke organisatie waarborgt (onder meer) de openbaarheid van de rechtspraak²⁴; de behandeling van de zaak is (in beginsel) openbaar,²⁵ de beslissing van de rechter is openbaar en die beslissing moet worden gemotiveerd.²⁶ Controleerbaarheid van de rechtspraak is daarmee een voorwaarde voor haar openbaarheid. In de media wordt wel het beeld geschetst dat rechters onaantastbaar zijn voor burgers en politiek en daardoor lastig controleerbaar.²⁷ Onder meer de levenslange benoeming van rechters zou daar debet aan zijn, omdat dit de controle van de rechtsprekende macht zou bemoeilijken.²⁸

De legitimiteit van de rechtspraak is dus gebaseerd op een formeel vastgelegde wettelijke bevoegdheid en is daarmee een vorm van Webers *rationeel gezag*. Als uitvoerder van één van de drie machten is de positie van de rechter een bijzondere. Het gaat om een geïnstitutionaliseerde macht: een formele plicht tot gehoorzaamheid, met mogelijkheden

om iemand tot gehoorzaamheid te dwingen.²⁹ Deze bijzondere positie maakt ook dat de rechtspraak aan fundamentele kernwaarden moet voldoen. Dat deze kernwaarden niet in een stoffige bureaulade liggen, maar anno 2012 misschien wel meer dan voorheen in de belangstelling staan, blijkt uit de agenda van de Raad voor de rechtspraak 2011-2014.³⁰ Het versterken van de kernwaarden van de rechtspraak, door concrete gedrag-snormen, staat uitdrukkelijk als doel genoemd. Het gaat hierbij om onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, professionaliteit, deskundigheid, communicatie en openbaarheid.

Onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit

De eerste drie kernwaarden (onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit) hangen nauw samen. Een rechter spreekt een objectief oordeel uit, laat zich niet leiden door feiten of omstandigheden die de onpartijdigheid kunnen schaden en is uiteraard ongevoelig voor omkoping of andere beïnvloeding die de rechterlijke onafhankelijkheid zou kunnen schaden. De onafhankelijkheid van de rechter wordt, zo is de gedachte, versterkt doordat een rechter voor het leven wordt benoemd.³¹ Ook het dragen van een toga dient ter versterking van de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De neutrale toga voorkomt dat één van de partijen zich, wat de kleding betreft, minder of juist meer identificeert met de rechter dan de ander. Bij twijfels over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter kan een wrakingsverzoek worden ingediend.³²

Professionaliteit en deskundigheid

Professionaliteit en deskundigheid zijn de volgende twee (samenhangende) kernwaarden van de rechtspraak. Aan deze twee kernwaarden worden, zo lijkt het, steeds hogere eisen gesteld. Het gaat hier niet alleen om de juridische deskundigheid van het eigen vakgebied, maar ook in toenemende mate om rechtsgebiedoverstijgende kennis en kennis van het Europese recht, aldus de Raad voor de rechtspraak.³³ Daar komt bij dat professionaliteit meer inhoudt dan deskundigheid en dat professionaliteit niet per definitie een voorwaarde voor gezag is.³⁴ De Raad voor de rechtspraak verwoordt dit als volgt:

Er is toenemende behoefte aan het voeren van regie met het oog op effectiviteit, doelmatigheid en snelheid. Communicatieve vaardigheden worden steeds belangrijker: weten te communiceren met partijen tijdens zittingen, begrijpelijk zijn, maar ook zich staande weten te houden in de schijnwerpers van de publieke aandacht.

Het lastige is dat er een tegenstrijdigheid waarneembaar is in het gewenste niveau van professionaliteit. Enerzijds stijgt de vraag naar specialistische rechters, anderzijds vereist een conflictoplossende aanpak een rechtsgebiedoverstijgende benadering.³⁵

Communicatie en openbaarheid

De laatste twee kernwaarden zijn communicatie en openbaarheid. Eerder in deze bijdrage kwam de kloof tussen burgers en rechtspraak al naar voren. Aan het overbruggen van deze kloof wordt onder meer gewerkt door de deuren letterlijk open te stellen voor het publiek, op avonden en in weekenden. Rechters en andere gerechtsfunctionarissen zijn dan aanwezig om met de geïnteresseerden in gesprek te gaan. De rechtbanken worden, naar wij hebben vernomen, druk bezocht. Kijken we naar de kernwaarde openbaarheid, dan is daarnaast van belang dat civiele zittingen in beginsel openbaar zijn. Recentelijk is discussie ontstaan over de vraag of televisiecamera's altijd toegang moeten krijgen tot de rechtszaal en is geopperd 'real time' verslag te doen van zaken die de samenleving erg bezighouden.³⁶ Wat communicatie betreft: ook bij civiele rechtspraak is het belang van heldere en begrijpelijke communicatie al langere tijd een punt van aandacht.³⁷ We noemden eerder al het initiatief van de Raad voor de rechtspraak vonnissen in lektentaal te publiceren. Dit alles is slechts het topje van de ijsberg als het gaat om de benodigde maatregelen ter verkleining van de kloof tussen burgers en de civiele rechter, maar niettemin zijn het belangrijke elementen.

Dat het belang van de drie kernwaarden groot is, blijkt ook uit onderzoek naar de wensen van procespartijen omtrent de wijze waarop de procedure verloopt. Volgens uitgebreid internationaal empirisch onderzoek naar 'procedurele rechtvaardigheid' wordt een procedure als rechtvaardig beschouwd als deze voldoet aan de volgende kenmerken: *voice* (gehoord worden, zelf actief kunnen deelnemen aan het oplossen van het geschil), *betrouwbaarheid* (de bereidheid van de rechter om argumenten serieus te nemen en werkelijk te proberen een oplossing te vinden die aansluit bij behoeften), *respect* (een beleefde behandeling en respect voor iemands rechten en positie in de maatschappij) en tenslotte *neutraliteit* (ontbreken van vooroordelen, neutrale toepassing van regels).³⁸ De bovengenoemde kernwaarden zijn duidelijk herkenbaar in deze procedurele wensen van procespartijen. Procespartijen hechten volgens sommige onderzoeken zelfs meer waarde aan een rechtvaardige procedure dan aan de uitkomst van de procedure, al zijn er ook onderzoeken waaruit het tegendeel blijkt.³⁹ Ongeacht of procespartijen de uitkomst van de procedure nu belangrijker vinden of niet, vaststaat dat aan een rechtvaardige procedure een groot belang wordt toegekend.

De hier besproken kernwaarden van de civiele rechtspraak komen ook terug in de selectie en opleiding van rechters. Naast de formele opleidingsvereisten⁴⁰ waaraan rechters in spe moeten voldoen worden tijdens de selectieprocedure onder meer de analytisch-cognitieve vermogens van aankomend rechters getest, worden zij beoordeeld op basisvaardigheden en persoonlijkheidskenmerken en moeten zij een aantal assessments uitvoeren.⁴¹ Met name de kernwaarden professionaliteit, deskundigheid en communicatie worden hiermee gewaarborgd. De Selectiecommissie rechterlijke macht beoogt hiermee zeker te stellen dat de kandidaat voldoet aan de gestelde kwaliteiten: hij moet analytisch sterk zijn, juridisch inzicht hebben, makkelijk besluiten kunnen nemen, onder hoge werkdruk kunnen presteren en over een goede communicatieve vaardigheid

beschikken.⁴² Deze kwaliteiten zijn nodig om gezag te hebben: het geeft de rechter bevoegdheid tot het nemen van zelfstandige beslissingen. Maar de autoriteit om overwicht te hebben op de burger is hiermee nog niet vanzelfsprekend.

Versterking van deze kernwaarden is daarom, als gezegd, de aankomende jaren een uitdrukkelijk agendapunt van de Raad voor de rechtspraak. Dat het gezag van de rechter anno 2012 niet meer vanzelfsprekend is heeft hier, naar wij vermoeden, alles mee te maken. Een formele positie alleen is niet langer voldoende voor het verwerven van gezag. Rechtzoekenden worden kritischer en mondiger. Dit vereist een aanscherping van de invulling van de kernwaarden waaraan rechters moeten voldoen. De Raad voor de rechtspraak heeft zich gecommitteerd concrete gedragsnormen te ontwikkelen, die mede gebaseerd zijn op internationale standaarden. Bestaande regels worden doorgelicht en zo nodig geactualiseerd. Dat het de Raad ernst is blijkt uit de afsluiting van het agendapunt:⁴³

Waar nodig zal gebruik worden gemaakt van de verruimde mogelijkheden voor disciplinaire maatregelen.

3. De persoon van de rechter

Een ander centraal begrip in deze bijdrage is de *rechter*. Als we het over het gezag van een civiele rechter hebben, dan is aandacht voor de persoon van de rechter nogal dubbel. De hierboven beschreven kernwaarden van de rechter maken dat de persoon van de rechter niet van belang zou moeten zijn bij het uitoefenen van zijn ambt. Objectieve rechtspraak staat daar immers los van. Zo is het volgens velen ‘not done’ dat een rechter een openbare partijfunctie bekleedt.⁴⁴ Rechters zijn daarnaast gehouden volledige openbaarheid te geven over hun nevenfuncties.⁴⁵ Ook leveren uitlatingen in de media van rechters over politiek gevoelige onderwerpen de nodige discussie op omtrent hun (on)partijdigheid.⁴⁶ Rechters die om welke reden dan ook zelf aanvoelen dat de onpartijdigheid mogelijk ter discussie zou komen te kunnen staan, dienen zich onverwijld terug te trekken. Een rechter die te veel blootgeeft van zijn persoonlijke zorgen, wensen en voorkeuren is gezagsondermijnd bezig: de drie meest basale kernwaarden van een rechter (onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit) staan dan op het spel.

Daar staat tegenover dat, hoe stevig de drie kernwaarden ook in een rechterlijk optreden verankerd moeten zijn, de persoon van de rechter niet geheel kan worden ‘uitgevakt’. Niet voor niets worden ingewikkelde zaken behandeld door meerdere rechters. Het ‘raadkameren’ gebeurt achter gesloten deuren en is om die reden voor de burger een ‘black box’,⁴⁷ maar zeker is wel dat de rechters onderling vaak van mening verschillen, accenten anders leggen, rechtsregels anders interpreteren en op cruciale beslispunten soms zelfs lijnrecht tegenover elkaar staan. Deze verschillen zijn te verklaren doordat

ook rechters mensen van vlees en bloed zijn, regels inderdaad vaak op meerdere manieren te interpreteren zijn en de uitkomst van een civiel geschil vaak afhankelijk is van de invulling van open normen. Hoe objectief, onafhankelijk en maatschappelijk betrokken rechters ook zijn, ze beslissen vanuit hun eigen leefwereld en met een rugzak aan (levens)ervaringen.⁴⁸ Door meerdere rechters naar een zaak te laten kijken, is het oordeel ten minste niet alleen afhankelijk van de inhoud van de rugzak van één rechter.⁴⁹

Daarmee is niet gezegd dat unusrechtspraak niet objectief en onafhankelijk kan zijn. In de literatuur wordt wel gesuggereerd dat de behandeling door een enkelvoudige kamer een risicofactor is als het aankomt op wraking,⁵⁰ maar deze zorg wordt niet ondersteund door cijfers. Uit onderzoek verricht door het WODC blijkt dat in enkelvoudige zaken niet meer wrakingen plaatsvinden dan in zaken die worden behandeld door een meervoudige kamer.⁵¹ Dat unusrechtspraak goed samen kan gaan met rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid heeft ook te maken met de wijze waarop rechters worden opgeleid. Rechters worden in hun opleiding stevig getraind in het niet mee laten wegen van persoonlijke voorkeuren. Illustratief is een gesprek dat plaatsvond tussen een journalist en de voorzitter van het opleidingsinstituut voor de rechterlijke organisatie (SSR). Op de vraag of politieke voorkeuren van rechters mogen meewegen bij het nemen van beslissingen antwoordde de voorzitter:

Rechters zijn professionals. Tijdens de opleiding leren ze juist grondig dat hun persoonlijke voorkeuren niet mogen meewegen bij hun beoordelingen. (...) Vergelijk het met het werk van een arts. Als die een slachtoffer op de weg ziet liggen, vraagt hij zich echt niet af of die D66 of ChristenUnie heeft gestemd. De patiënt moet geholpen worden.⁵²

De aanleiding voor dit vraaggesprek was dat uit onderzoek bleek dat een groot aantal rechters een D66-achtergrond heeft. Maar liefst 31 % van de aankomende magistraten blijkt een politieke voorkeur voor D66 te hebben.⁵³ Dat is veel in vergelijking met een voorkeur van 6 % voor die partij onder de bevolking. Het baart sommigen zorgen. Is er wel voldoende diversiteit onder rechters? En is te weinig diversiteit gezagsondermijnend?

Over de eerste vraag kunnen we kort zijn. De diversiteit zou beter kunnen. Zo zijn de meeste rechters autochtoon. Hoewel bij allochtone studenten de rechtenstudie populair is, zijn allochtonen in de rechterlijke macht tot nu toe zwak vertegenwoordigd.⁵⁴ Ook zijn er steeds meer vrouwelijke rechters in Nederland; in 2010 was 52 % van de rechters vrouw en 48 % man. Met name onder de rechters en overige gerechtelijke ambtenaren, zoals plaatsvervanger en gerechtsauditeur, overheerste in 2010 het aantal vrouwelijke ambtenaren. Bij de functies president en sectorvoorzitter en vicepresident overheerste het aantal mannen.⁵⁵ Wanneer we naar de leeftijd van rechters kijken, valt op dat het overgrote deel van de rechters een leeftijd tussen de 40 en 54 jaar heeft. Wat ook opvalt is dat er maar weinig rechters in de leeftijdscategorie tot 39 jaar zijn. Het beroep rechter lijkt daarmee met name middelbare en oudere juristen aan te trekken.⁵⁶

De tweede vraag, of te weinig diversiteit gezagsondermijnend werkt, is lastiger te beantwoorden. Kijken we naar de hierboven beschreven kernwaarden, dan lijkt ons voorstelbaar dat te weinig diversiteit in de huidige samenleving uiteindelijk een gevaar zou kunnen zijn voor met name de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, al is daar, voor zover ons bekend, geen hard bewijs voor. Het zou dan meer gaan om een algemeen beeld dat men van de rechtspleging heeft; een beeld waarin de diversiteit van de samenleving onvoldoende herkend wordt en men zich onvoldoende kan identificeren met rechters. Of een rechter in een concrete zaak al dan niet als gezaghebbend wordt ervaren, zal daar los van staan. Daarvoor is vooral de interactie tussen de rechter en partijen tijdens de mondelinge behandeling van de zaak van belang.

4. De gezaghebbende zittingsrechter

Gezag is een ‘relatiewoord’: het heeft betrekking op de verhouding tussen twee individuen.⁵⁷ Nu gezag op basis van een formele positie niet meer vanzelfsprekend is, is het belangrijker dat gezag (ook) uit iets anders voortvloeit. Het is moeilijk dit ‘andere’ in één woord te omvatten. De Groot en Pieterman spreken van succesvolle overreding.⁵⁸ Hoewel dat volgens ons in de buurt komt, lijkt het anno 2012 om meer te gaan dan dat.

Voor we hier verder op ingaan, staan we kort stil bij het belang van de zitting. Als de uiteindelijke toetssteen van gezaghebbend optreden de interactie tussen rechter en partijen is, wordt meteen duidelijk hoe groot het belang van de mondelinge behandeling is. De zitting is in een procedure vaak het enige moment waarop rechter en partijen direct met elkaar in gesprek gaan. Dit maakt dat het, voor de vraag wat anno 2012 de gezagspositie is van de civiele rechter, belangrijk is te kijken naar wat er op zitting gebeurt en hoe partijen dat ervaren, en ook te onderzoeken wat het gedrag van een zittingsrechter gezaghebbend maakt.⁵⁹

Steenberghe en Verhoef (beiden zelf als rechter werkzaam) publiceerden in 2010 een artikel waarin zij verslag uitbrachten van de intervisie die binnen de rechtbank Utrecht heeft plaatsgevonden.⁶⁰ De intervisie zag op het gezaghebbend optreden van de civiele rechter tijdens de zitting. Het hierbij gebruikte intervisie-instrument geeft een goed beeld van wat het gedrag van een civiele rechter anno 2012 gezaghebbend maakt.

Het intervisie-instrument is gemaakt door rechters, voor rechters. In totaal deden 102 civiele rechters eraan mee door elkaars zittingen bij te wonen en feedback te geven aan de hand van het bovengenoemde formulier. Zoals we al vermoedden, gaat het bij gezag uitstralend handelen om meer dan succesvol overreden. Het schema toont een grote variëteit aan elementen die van belang zijn.

Het instrument geeft ook aan dat een civiele rechter anno 2012 verschillende rollen heeft tijdens een zitting en dat het, voor het gezag van de rechter, van belang is dat de civiele rechter op het juiste moment de juiste rol aanneemt. Niet alleen heeft hij de rol

Schematische weergave van het intervisie-instrument *gezag van de civiele rechter* (Steenberghe en Verhoef 2010)⁶¹

Elementen van gezaghebbend gedrag	Aandachtspunten
De uitstraling van de rechter	• Heeft de rechter aandacht besteed aan uiterlijk en kleding? (representativiteit) • Worden partijen en rechtshelpers waardig en hoffelijk/empathisch tegemoet getreden?
Het duidelijk leiding geven door de rechter aan het verloop van de zitting	• Geeft de rechter aan het begin van de zitting uitleg over de inhoud van de zitting en heeft hij zich daaraan gehouden? • Wordt partijen naar hun verwachtingen ten aanzien van de zitting en intenties gevraagd en vindt afstemming daarvan plaats?
Het duidelijk leidinggeven door de rechter over de inhoud van de zitting?	• Durft de rechter een keuze te maken voor aandachtspunten? • Wordt deze selectie afgestemd en indien nodig duidelijk gemaakt waarom de overige geschilpunten voor de behandeling minder relevant zijn? • Hoe gaat de rechter om met onverwachte gebeurtenissen? Creatief en flexibel of juist formalistisch?
Is de mening van de rechter duidelijk en overtuigend gebracht?	• Straalt de rechter uit dat hij staat voor wat hij vindt? • Waarin schuilt die overtuigingskracht? Oogcontact, actieve en kritische houding, wijze van spreken. • Worden belangrijke beslissingen (bijv t.a.v. het indienen van stukken) snel genomen of juist uitgesteld, en hoe komt dat over?
Hebben partijen/rechtshelpers elkaar begrepen?	• Geen jargon. • Laat de rechter blijken dat hij partijen en de situatie waarin zij verkeren serieus neemt, en op welke wijze doet hij dat (doorvragen, samenvatten)? • Laat de rechter blijken dat hij partijen wil begrijpen en laat hij ook duidelijk weten wanneer welk begrip bij hem ontbrak?
De normatieve lading van alles wat op zitting gebeurt	• Is de rechter zich bewust van de onzekerheid van partijen en de normatieve lading die partijen aan zijn gedrag verbinden? • Heeft de rechter het vermogen partijen gelijkwaardig te behandelen, ongeacht het oordeel over hun zaak? (toemeten van spreektijd, tonen van stukken, beantwoording van vragen, tonen van betrokkenheid, tonen van empathie, kritisch benaderen enz.
Het vermogen om te concentreren op de inhoud zonder uit het oog te verliezen waar het partijen eigenlijk om gaat	• Geeft de rechter blijk van een veronderstellende inschatting van de belangen van partijen en zo ja, toetst de rechter de juistheid van die veronderstelling? • Is partijen de gelegenheid gegeven uit te leggen wat voor hen van belang was?
Het vervolg is duidelijk	• Legt de rechter uit wat partijen verder van de procedure kunnen verwachten? • Hebben partijen de informatie begrepen?

van neutrale, onafhankelijke en onpartijdige beslisser, hij is ook een regierechter. Een derde functie is die van conflictmanager.⁶² Uit bovenstaande schematische weergave blijkt bovendien dat de rechter anno 2012 ook over psychosociale vaardigheden moet beschikken, onder meer om de onderliggende belangen van partijen naar boven te halen, onzekerheden van partijen te erkennen en zich empathisch op te stellen. De vraag is hoe deze verschillende rollen met bijbehorende vaardigheden zich verhouden tot het gezag van de civiele rechter.

Onder de *regiefunctie* van de civiele rechter wordt verstaan dat de rechter een actieve rol heeft in de oplossing van het geschil en de regie voert ten behoeve van een voortvarend en doelmatig verloop van de procedure.⁶³ De regiefunctie van de rechter stond de afgelopen jaren centraal in veel wetenschappelijke onderzoeken.⁶⁴ Een versterking van die regiefunctie zou de publieke dienstverlening en efficiency kunnen verbeteren.⁶⁵ Zo is één van de aanbevelingen uit het Eindrapport *Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht* dat de regiefunctie van de rechter (case management) voor veelvoorkomende typen zaken moet worden versterkt en gestroomlijnd.⁶⁶ Waar die regiefunctie van de rechter een aantal jaren geleden nog onder druk stond, lijkt de rechter anno 2012 weer steeds actiever in het leiden van de zitting.⁶⁷ Maar op de rol van de regierechter is ook kritiek:

De rechter die zich actief tegen een zaak aan bemoeit zal al te gemakkelijk misleunen en dan met zijn interventie laten blijken dat hij het (nog) niet goed begrepen heeft. Dat kan aan zijn gezag afdoen. Een partij zal een misslag in zijn nadeel onvermijdelijk interpreteren als een blijk van een zekere rechterlijke vooringenomenheid.⁶⁸

Niet alleen advocaten maar ook sommige rechters spreken hun zorg uit over de gezagspositie van een actieve civiele rechter. Gevraagd naar mogelijke verklaringen van de toename van het aantal wrakingen gaf een aantal rechters als antwoord dat de civiele rechter in de loop der jaren een actievere rol heeft gekregen in het proces.⁶⁹

Een rechter in de rol van *conflictmanager* probeert niet alleen het juridische geschil te beslechten binnen een redelijke termijn, maar voor zover mogelijk ook een oplossing te bieden voor onderliggende problemen. Deze rol ligt in het verlengde van de regiefunctie en staat nog betrekkelijk in de kinderschoenen. In het intervisie-instrument wordt dit element voorzichtig benoemd als 'het vermogen om te concentreren op de inhoud zonder uit het oog te verliezen waar het partijen eigenlijk om gaat'. Anderen gaan verder. Zij zien de rechter als iemand die een conflict diagnose stelt, op een vergelijkbare wijze als een arts een patiënt met klachten diagnosticeert.⁷⁰ Net als een arts vervolgens de opties voor behandeling met een patiënt bespreekt, zou een rechter de opties van geschilbeslechting (schikken, beslissen, een deskundige of mediator inschakelen) met partijen moeten bespreken. Dit komt ook tegemoet aan de wil van de rechtzoekende om zelf actief deel te nemen aan de oplossing van het geschil en daarmee aan de eerder genoemde procedurele rechtvaardigheid.

Vanuit het perspectief van het gezag van de rechter heeft deze conflictoplossende aanpak een positieve en een negatieve zijde. De positieve zijde is dat deze aanpak kan leiden tot een grotere acceptatie van de uitkomst. De acceptatie van een beslissing is een complexe materie. Succes is niet gegarandeerd, maar om de acceptatie te vergroten gaat de civiele rechter in gesprek met partijen over wat hen naar de rechtszaal brengt en wat ze ervan verwachten. Het lijkt ons aannemelijk dat er een verband is tussen de acceptatie van een beslissing en de naleving van een beslissing, al is dat voor zover wij weten niet statistisch onderzocht.⁷¹ Hetzelfde geldt voor de acceptatie van een schikking. Als een partij het gevoel heeft dat de schikking haar wordt opgedrongen (een dwangschikking), zal de acceptatie van de uitkomst minder groot zijn. Een betere communicatie over de verwachtingen van partijen en de verschillende uitkomsten zou, zo is de verwachting, gezagversterkend kunnen werken.

Een negatief aspect van deze conflictoplossende aanpak kan zijn dat hij het gezag van de civiele rechter kan ondermijnen. Het risico bestaat immers dat de rechter zo meer een hulpverlener wordt en te dicht bij partijen komt te staan en daardoor het geschil niet vanaf enige afstand objectief kan benaderen. Deze hulpverlenende taak zou niet zijn weggelegd voor de rechter, maar voor andere instanties waar de rechter, indien nodig, een beroep op zou moeten kunnen doen.⁷²

5. Wat er op zitting gebeurt en hoe het wordt ervaren

De laatste jaren is er onderzoek gedaan naar wat er op de zitting van civiele zaken gebeurt en hoe partijen dit ervaren. Veel van deze onderzoeken zien indirect op gezagsaspecten, in die zin dat niet expliciet is onderzocht hoe partijen het gezag van de civiele rechter beoordeelden. Wel is onderzoek gedaan naar de tevredenheid van partijen over een bepaalde aanpak door de rechter van het geschil en de uitkomst van de procedure. Deze onderzoeken geven soms een indicatie van hoe procespartijen aankijken tegen het gezag van de rechter. Op de uitkomsten van deze onderzoeken gaan we hierna in. Eerst bespreken we het al eerder aangehaalde W O D C-onderzoek van Ter Voert en Kuppens uit 2002, waarin het gezag van de rechter, of meer precies: de schijn van partijdigheid van de rechter, centraal stond.⁷³

Dit onderzoek geeft onder meer inzicht in de redenen om een rechter te wraken.⁷⁴ Bij civiele zaken is, anders dan bij strafzaken, de meest genoemde reden voor wraking de bejegening of behandeling van de zaak ter zitting. Het gaat hier vooral om uitlatingen of handelingen van de rechter tijdens de zitting, zoals het niet accepteren van bewijsstukken, het niet willen horen van een getuige, de wijze van ondervragen, een geïrriteerde houding, grievende of misplaatste uitspraken of het innemen van bepaalde standpunten. Ook worden genoemd de ongelijke behandeling tijdens de zitting (de ene partij is meer aan het woord tijdens de zitting dan de andere, de rechter besteedt vooral aandacht aan de stukken van één partij), schending van het beginsel van hoor- en wederhoor, pro-

cedurefouten en vooringenomenheid. Daarnaast werd de behandeling van een eerdere, soortgelijke of aanverwante zaak als reden voor wraking genoemd.⁷⁴ De variatie in redenen om een rechter te wraken is dus groot, wat aansluit bij onze eerdere constatering dat de rechtspraak een toenemende druk ervaart.

Een andere opvallende uitkomst van het WODC-onderzoek is dat er in handelszaken beduidend meer wrakingsverzoeken worden ingediend dan bij familierechtelijke zaken (33 % ten opzichte van 9 %). In de vorige paragraaf bespraken we de verschillende opvattingen over of een actieve civiele rechter nu wel of niet gezagsondermijnd handelt. Deze laatste uitkomst wijst in de richting van het laatste. Familiezaken zijn immers bij uitstek zaken waarin de rechter een actieve rol aanneemt, niet alleen ten aanzien van de regie van de procedure, maar ook ten aanzien van het zo veel mogelijk oplossen van het conflict naar beider tevredenheid van partijen. En juist in familiezaken is het aantal wrakingsverzoeken relatief laag.

De gedachte dat een actieve rechter door partijen gewaardeerd wordt, wordt deels ondersteund door het onderzoek dat Van der Linden in 2008 heeft gedaan naar zittingen in handelszaken.⁷⁵ Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat procespartijen en advocaten relatief veel kritiek hebben op de wijze van het beproeven van een schikking. Deze kritiek heeft zowel betrekking op civiele rechters die te veel aandringen op een schikking als op rechters die te weinig bijdragen aan het tot stand komen van een schikking. Dat ‘te veel aandringen’ komt onder meer neer op het ten onrechte toeschrijven van belangen aan partijen, zonder te controleren of die belangen bij partijen ook daadwerkelijk een rol spelen.⁷⁶

Ook ten aanzien van het voorlopig oordeel is winst te behalen. Een te vergaand voorlopig oordeel (bijvoorbeeld een concreet schikkingsbedrag noemen) wordt al snel als een dwangschikking ervaren, maar het noemen van een bandbreedte aan bedragen, of aangeven hoe soortgelijke zaken werden behandeld, wordt wel gewaardeerd.⁷⁷ Het onderzoek van Van der Linden leert ook dat de grens tussen tevredenheid en ontevredenheid als gevolg van het gedrag van rechters erg subtiel is. Dit maakt de beantwoording van de vraag of een actieve rechter gezagsondermijnd gedrag vertoont niet eenvoudig. Het lijkt vooral te gaan om de wijze waarop de rechter actief is. Als hij actief vraagt naar wat het voor partijen zou betekenen als ze zouden schikken leidt dat tot een hoge tevredenheid van partijen, terwijl het tot ontevredenheid leidt als hij vooral ‘actief’ is in de zin van dat hij te veel voor partijen invult.⁷⁸

Recent (2010) is ook onderzoek gedaan naar procesversturende en procesbevorderende gedragingen van partijen en de wijze waarop civiele rechters daarop reageren. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de rechter doorgaans de zitting actief leidt (in 75 % van de zittingen), in die zin dat de rechter regelmatig intervenieert bij procesversturende gedragingen.

Een gedraging is procesversturend als zij de voortvarendheid en kostenefficiëntie van de procedure belemmert en bovendien niet bijdraagt aan de kwaliteit van de uitkomst

van de procedure. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de gedragingen ‘zich rechtstreeks tot de wederpartij/advocaat richten’, ‘non-verbale, als negatief uit te leggen, gedragingen uiten’, ‘een ander constant in de rede vallen’ en ‘herhaaldelijk de vraag niet duidelijk beantwoorden’ het meest voorkwamen tijdens de geobserveerde zittingen. Hoewel rechters dit verstorend gedrag ook (bewust) negeren, spreken zij de partij of advocaat relatief vaak aan op diens gedrag of laten zij verbaal hun ongenoegen blijken.⁷⁹

Rechters blijken dus vooral sturend en gedragscorrigerend op te treden met relatief lichte, communicatiegerichte interventies.⁸⁰ Procedurele instrumenten zoals het weigeren van bewijsstukken of een proceskostenveroordeling werden door rechters zelden toegepast.⁸¹ De meeste partijen die werden ondervraagd over het optreden van de rechter gaven aan tevreden te zijn over zijn aanpak. Partijen waardeerden het als de rechter doorvroeg, problemen ordende, een positieve sfeer voor schikking kweekte en procesverstoringen af en toe bewust negeerde. Wanneer de procesdeelnemers kritisch waren over het gedrag van de rechter ging dit meestal om het door hen ervaren gebrek aan regie van de rechter tijdens de zitting.⁸²

Een andere opvallende uitkomst van dit onderzoek is dat rechters meer reageren op negatieve dan op positieve gedragingen. Ook is hun reactie eerder corrigerend dan dat ze gebruikmaken van andere gesprekstechnieken die het proces in een positievere richting kunnen brengen. Het zou volgens de onderzoekers kunnen betekenen dat er een negatievere atmosfeer op de zitting ontstaat dan nodig is. Enkele rechters uit dit onderzoek gebruikten wel een breder repertoire aan (positievere) interventies.⁸³ Grotere aandacht hiervoor zou, volgens de onderzoekers, een verbeterpunt kunnen zijn, met name omdat procespartijen aangeven interventies en kordaat optreden van de rechter prettig te vinden.

Dat een actieve civiele rechter door partijen wordt gewaardeerd is de rode draad in bovenstaande onderzoeken. Maar rechters kunnen op vele verschillende manieren actief zijn. Waarden partijen het ook als de rechter nog een stap verder gaat, en uitdrukkelijk op onderzoek uitgaat naar de problemen, behoeften en wensen die vaak verscholen liggen achter een juridisch conflict? De pilot ‘Conflictoplossing op Maat’ was hierop gericht.⁸⁴ In verschillende zaken en rechtbanken zijn zittingen geleid door rechters (soms samen met een mediator) die getraind waren om met een open en onderzoekende houding samen met partijen te verkennen of er sprake is van een conflict achter het juridische geschil, en zo ja, wat de juiste conflictafdoening zou zijn (schikken, eindbeslissing, een deskundige inschakelen, doorverwijzen naar een mediator). De ervaringen van partijen waren wisselend. In handelszaken (waar de zitting werd geleid door een rechter en een mediator) zagen de meeste partijen de meerwaarde van de mediator niet, dit in tegenstelling tot de rechters zelf.⁸⁵

Aanmerkelijk positiever waren de ervaringen in echtscheidingszaken.⁸⁶ Deze zaken hadden als kenmerk dat er kinderen bij betrokken waren jonger dan 15 jaar. De rechter besteedde uitdrukkelijk aandacht aan het menselijke aspect van scheiden. Met een open

en onderzoekende houding ging de rechter met behulp van speciale gesprekstechnieken na of er emoties waren die een belemmering vormden voor het maken van zakelijke afspraken rondom onder meer de zorg van de kinderen. Als dit zo was, besprak de rechter met partijen de juiste vervolgstappen. Niet alleen partijen waren erg tevreden over deze zittingsaanpak, ook de advocaten zagen de meerwaarde van deze aanpak en gaven aan zich milder, rustiger en meer oplossingsgericht op te stellen vergeleken met normale zittingen. Het lijkt er dus op dat het type zaak van belang is voor de vraag of een verdergaande rol van de rechter gewaardeerd wordt. In de volgende paragraaf gaan we in op de vraag wat de verschillende onderzoeken naar de tevredenheid van partijen betekent voor het gezag van de civiele rechter anno 2012.

6. Het gezag van de civiele rechter: stand van zaken anno 2012

Er is veel te doen rondom het thema ‘gezag’, ook als het gaat om het gezag van de civiele rechter. De balans opmakend concluderen we voor civiele zaken dat de zitting een niet te onderschatten factor is als het aankomt op het gezag van de rechter. De mondelinge behandeling is de laatste jaren steeds belangrijker geworden in civiele procedures. Uit het in paragraaf 4 besproken onderzoek naar het gezaghebbend optreden van de rechter tijdens een zitting blijkt de behandeling en bejegening van partijen tijdens de zitting de meest genoemde reden om de civiele rechter te wraken. Rechters zijn zich over het algemeen ook bewust van het belang van de zitting en hun optreden tijdens die zitting, zo blijkt uit het intervisie-instrument van Steenberghe en Verhoef.

Datzelfde intervisie-instrument geeft een goed beeld van de factoren die van belang zijn voor het gezaghebbend optreden van de zitting. Niet alleen moet de rechter een duidelijke sturende rol hebben als het aankomt op inhoud en verloop van de procedure, ook moet hij over psychosociale vaardigheden beschikken, onder meer om, voor zover aanwezig, de onderliggende belangen van partijen naar boven te halen, onzekerheden van partijen te erkennen en zich empathisch op te stellen. De civiele rechter heeft anno 2012 verschillende rollen: hij is beslisser, regierechter en in sommige zaken zelfs een conflictmanager.

Kijken we naar wat partijen waarderen, dan zien we dat een actieve rechter over het algemeen gewaardeerd wordt. Het beeld van de passieve, lijdelijke rechter wiens rol beperkt blijft tot het geven van juridisch goede beslissingen gaat anno 2012 niet meer op. Maar met de vaststelling dat een actieve rechter gewaardeerd wordt, blijven er nog veel vragen over. Welke vorm van activiteit wordt gewaardeerd en welke niet? En welke gedragingen werken gezagversterkend en welke gezagsondermijnend?

Uit recent onderzoek verricht door Van den Brink (2011) naar andere gezagsdragers, wijkagenten, blijkt dat voor die professionals verschillende typen gezagsstijlen te onderscheiden zijn.⁸⁷ Die gezagsstijlen kunnen mogelijk behulpzaam zijn bij een duiding van

de verschillende rollen die een rechter heeft. Neem bijvoorbeeld het gezagstype *handhaver*. De wijkagent als handhaver besteedt veel tijd aan het handhaven van normen en is weinig betrokken bij de individuele burger, maar besteedt wel veel tijd aan het samenwerken met andere professionals. De wijkagent als *opvoeder* is zowel normatief als relationeel erg sterk; hij investeert veel in de individuele relatie met de burger en heeft tegelijkertijd veel aandacht voor het bewaken van normen.⁸⁸ Volgens Van den Brink heeft de opvoedende wijkagent het meeste gezag en is deze ook het meest effectief.

Hoewel we ons natuurlijk realiseren dat de positie van een wijkagent een andere is dan die van een rechter, blijken een sterke mate van betrokkenheid enerzijds en het goed bewaken van de normen anderzijds gezaghebbend. Uit de in paragraaf 4 beschreven onderzoeken blijkt ook dat partijen een rechter die zo optreedt het meest waarderen. Beide elementen, betrokkenheid en bewaken van normen, lijken onmisbaar. Ook het intervisie-instrument van Steenberghe en Verhoef heeft die elementen in zich: enerzijds een hoge mate van betrokkenheid van partijen, anderzijds een duidelijke bewaking van normen. Dat het bewaken van normen door partijen gewaardeerd wordt, blijkt ten slotte ook uit het onderzoek naar procesverstoring gedrag. Juist als het aankomt op procesverstoring gedragingen waarderen partijen de ‘normbewakende rechter’, maar tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat zo soms onnodig een negatieve sfeer gecreëerd wordt. Gebruikmaking van andere gesprekstechnieken zou een positievere sfeer kunnen kweken.

Het is geen gemakkelijke taak voor de rechter om betrokkenheid te tonen, op een bij de partijen en bij de zaak passende wijze, en tegelijkertijd de normen goed te bewaken en als gezaghebbende autoriteit het juridische conflict te beslechten. De grens tussen wat wel en niet door partijen gewaardeerd wordt is subtiel, zo toont het onderzoek van Van der Linden aan. Als het gaat om de begeleiding van schikkingen (een belangrijk onderdeel van de civiele procedure), dan wordt bijvoorbeeld het ‘vragen naar wat het voor partijen zou betekenen als ze zouden schikken’ wel gewaardeerd, maar een actieve rechter die naar het oordeel van partijen te veel voor hen invult niet.

Is er reden tot zorg, als het aankomt op het gezag van de civiele rechter? Naar ons idee niet. Het is een feit dat het gezag van de rechterlijke macht niet meer vanzelfsprekend is. De burger wordt steeds mondiger, het aantal wrakingsverzoeken neemt toe. De rechter blijkt niet langer een onaantastbaar fenomeen; er is meer druk op de kernwaarden transparantie, openbaarheid en onpartijdigheid, met name vanuit de media en de wetenschap. Maar hoe erg is dat eigenlijk? Het gezag van de rechter evolueert en zijn taakuitoefening lijkt zich daaraan aan te passen; de rechter anno 2012 heeft naast zijn rol van beslisser ook andere, bijkomende rollen en die worden door rechtzoekenden meestal gewaardeerd. De accentverschillen die rechters mogelijk leggen naargelang de aard van de zaak, zoals in echtscheidingszaken of familiezaken, kunnen diens gezag juist versterken. Een open debat over het gezag van de civiele rechter lijkt ons zinvol, juist om de rechter te helpen bij het uitoefenen van het mooie, maar moeilijke ambt. Reden tot

zorg zou er wat ons betreft vooral zijn als rechters dit debat zouden negeren en niet open zouden staan voor een kritische zelfevaluatie en verbetering.

Mr. dr. Stéphanie van Gulijk en mr. dr. Machteld de Hoon zijn verbonden aan de vakgroep Privaatrecht van de Tilburg Law School, Universiteit van Tilburg. Van Gulijk is daar universitair docent, de Hoon universitair hoofddocent. De Hoon is tevens rechter-plaatsvervanger verbonden aan het Gerechtshof's-Hertogenbosch.

Het gezag van de politieagent in drie vragen

Jurriën Rood

Vaak wordt gesteld dat het gezag van de politie tanende is. Filmer en filosoof Jurriën Rood kreeg de gelegenheid het straatgezag van politieagenten in Amsterdam-Amstelland gedurende vier jaar te observeren. Het beeld van tanend gezag bleek in het geheel niet te kloppen. Een overgrote meerderheid van de burgers doet meteen wat de politie hun vraagt of opdraagt. Het straatgezag is groot, zelfs van agenten in opleiding en in de lastige buurten. Het combineert zacht en hard, praten en optreden. Dit gezag is een product van een goede opleiding: het is voor een groot deel gebaseerd op aangeleerde methoden om de mondig geworden burgers tegemoet te treden. Deze methoden zijn gestructureerd, de-escalerend en (grotendeels) verbaal. Er blijkt dus een grote kloof te bestaan tussen de negatieve opinievorming over gezag en de praktijk. Rood besluit zijn artikel met een pleidooi voor meer kennis van en meer steun van burgers voor de nieuwe vorm van politiegelag die werkzaam blijkt.

1. Inleiding

Als we het over gezagsdragers hebben, kunnen we niet om de politie heen. Letterlijk, omdat zij heel direct het gezag van de rechtsstaat vertegenwoordigt. Maar vooral omdat, zoals verderop zal blijken, de politie een bijzondere en moderne invulling heeft gevonden van dat vermaledijde begrip ‘gezag’, dat sinds de revolutie van eind jaren zestig zo verdacht is geworden dat het op de vuilnisbelt van de begrippengeschiedenis terecht lijkt gekomen, tussen andere verworpen concepten zoals ‘fascisme’ en ‘imperialisme’.

Van 2007 tot 2011 werkte ik als filosoof en filmer in een vrije onderzoekende rol bij de Amsterdamse politie, gericht op de thema's gezag en imago. Naast het maken van een groot aantal films en filmpjes, voor intern gebruik en voor de buitenwereld,¹ deed ik uitgebreid veldonderzoek naar het straatgezag van de Amsterdamse politie, officieel het regiokorps Amsterdam-Amstelland. Ik was verbaasd en aangenaam verrast over de manier waarop de agenten hun handhavende taken op straat uitvoeren. Op basis van dit onderzoek bespreek ik hier drie vragen:

1. Heeft de politie nog wel (straat)gezag?
2. Kunnen andere (voormalige) gezagsdragers misschien iets leren van de politie?
3. Wordt daarmee het groeiende gezagsprobleem in onze samenleving opgelost?

Bij de beantwoording ligt de nadruk eerst op de praktijk en pas daarna op de theorie. En om er maar alvast een voorschot op te nemen, de antwoorden zijn respectievelijk: ja, ja-maar en nee.

In de tweede paragraaf schets ik achtergrond en opzet van mijn onderzoeken, om daarna aan de hand van Webers oerdefinitie van gezag te bepalen wat onder politiegezag verstaan wordt en hoe het kan worden geoperationaliseerd voor empirisch onderzoek.

De resultaten van mijn veldonderzoeken naar het (straat)gezag van de Amsterdamse politie vormen in de derde paragraaf de basis voor een uitgebreid en bevestigend antwoord op de eerste vraag; uit observatie, cijfers en analyse ontstaat een schets van het huidige gezagsmodel.

Paragraaf 4 bespreekt op welke manier andere groepen gezagsdragers zouden kunnen profiteren van de verzamelde politiekennis en wat er op dat gebied in het recente verleden al geprobeerd is.

De beantwoording van de derde vraag, in de vijfde paragraaf, leidt terug naar de andere partij in de gezagsrelatie, de gezagstoekennende burgers. Bij het oplossen van het gezagsprobleem ligt het grootste werk aan deze kant: gezag lijdt aan een slecht imago en lijkt gevangen in een slingerbeweging tussen onwenselijke polen.

In paragraaf 6 reikt een politiek-filosoof uit de zeventiende eeuw een ondergesneeuwd idee aan dat, in combinatie met het politiemodel, een uitweg biedt uit het gezagsdilemma; een vrijwillig gedragen gezag kan worden teruggehaald van de vuilnisbelt.

2. Politiegezag geobserveerd

a. Onderzoek als drietrapsraket

Vijf jaar geleden kwam ik als burger-buitenstaander binnen in het politiekorps Amsterdam-Amstelland met de uitdrukkelijke opdracht om er anderhalf jaar rond te kijken en onderzoek naar eigen keuze te doen. Ik koos als onderwerp de stand van zaken op het gebied van politiegezag. Aanleiding waren de vele bezorgde geluiden in pers en media: ‘Het politiegezag is tanende’, kopten kranten in allerlei variaties. Maar ook de politie zelf leek niet erg zeker van haar zaak: ‘Als de politie haar positie als autoriteit in de openbare ruimte kan waarmaken’, stond in een gezaghebbend visiedocument.²

In de maandenlange introductie bij het Amsterdamse korps liep en reed ik overal mee met agenten van de uniformdienst, in alle districten en op alle tijden. Ik zag en hoorde veel, alleen het gezagsprobleem kwam niet in beeld. Integendeel, ik maakte telkens mee dat agenten, mannen zo goed als vrouwen, hun werk deden en konden doen vanuit een vanzelfsprekend gezag bij de burgers. Het praktische politiegezag was niet tanende, het bleek springlevend. Wel had het een bijzondere, nieuwe vorm. Omdat dit zo haaks stond op alle berichtgeving maakte ik van het politie(straat)gezag het hoofdthema van mijn

onderzoek. Hoe staat dat er nu echt voor, waaruit bestaat het precies, en: hoe kan je het leren?

Na de ervaren agenten richtte ik me vooral op politiestudenten in het begin van hun opleiding. Die opleiding was zo ingericht dat zij telkens drie maanden op school zaten, gevolgd door drie maanden leren in de praktijk van een wijkteam. De beginnende studenten stonden dus al snel in uniform op straat en voerden daar politietaken uit, met slechts een korte scholing en nog zonder de complete bewapening. Als er één groep agenten last moest hebben van een gezagsprobleem, dan wel deze onervaren studenten, zo vermoedde ik.³

Het onderzoek had een praktische en een theoretische kant: enerzijds een veldonderzoek, uitmondend in een documentairefilm over het gezag van eerstejaars politiestudenten,⁴ en anderzijds een beschrijvende analyse vanuit historisch en filosofisch perspectief, neergelegd in het rapport *De dienders en het besmette woord*.⁵ In dit onderzoek werden mijn eerdere observaties bevestigd. Ook de onervaren politiestudenten bleken al over een duidelijk gezag te beschikken en zich op straat goed staande te houden, steunend op een aantal praktische politiemethoden die ze hadden aangeleerd in de eerste maanden van hun opleiding.

Natuurlijk waren er kritische vragen mogelijk na mijn onverwacht positieve conclusies. Speelt misschien juist de onbevangenheid van beginnende studenten een rol en vertekent dat het beeld? En hoe zit het dan met het politiegezag in Amsterdam-West, de notoir lastige kant van de stad als je de media mag geloven? Intussen rukte het politiegezag op naar het centrum van de belangstelling, zowel binnen als buiten de organisatie, met name als gevolg van de toenemende agressie tegen agenten zoals op het dancefeest in Hoek van Holland in 2009. 'Het gezag is weg', zei Paul Rosenmöller kernachtig in een terugblik op die gebeurtenis.⁶ Ook uit kringen van politiespecialisten klonk inmiddels de roep om een 'hardere' politie, die haar tanden moest laten zien om niet haar gezag te verliezen.⁷ Had ik me bij mijn onderzoek vergist en de echte, rauwe werkelijkheid gewoon niet in beeld gekregen?

Twee jaar na de eerste onderzoeken keerde ik terug naar het thema straatgezag en deed als praktisch filosoof opnieuw veldonderzoek. Dit keer richtte ik me expres op een aantal buurten en wijken die als (gezags)lastig bekend staan en waar de criminaliteitscijfers ook hoger zijn dan het gemiddelde. Tegenover de eerder gevonden regel dat het straatgezag van de Amsterdamse politie groot is, kan natuurlijk de uitzondering staan dat het op een aantal plekken klein is, of helemaal afwezig. Belangrijkste onderdeel van het onderzoek in de lastige buurten was een uitgebreid veldonderzoek, bestaand uit observaties en gesprekken ter plaatse. Zonder camera, maar met opschrijfboekje en recorder, liep ik in burger mee met één of twee agenten. De andere pijler werd gevormd door een ondersteunend literatuuronderzoek. Het resultaat is neergelegd in het rapport *Tegengif*.⁸

In de volgende paragraaf bespreek ik de resultaten van deze onderzoeken in detail. Maar eerst is het tijd voor enige theoretische onderbouwing.

b. Straatgezag; begripsbepaling en operationalisering

Als je wilt nagaan hoe ‘het politiegezag’ ervoor staat, zal dat abstracte begrip geoperationaliseerd moeten worden, zodat het voor onderzoek hanteerbaar wordt. Wat is precies politie(straat)gezag en hoe zou je dat in de praktijk kunnen meten?

Uitgangspunt is de oerdefinitie van het begrip gezag (*Herrschaft*) door de Duitse socioloog Max Weber.⁹ Weber beschrijft gezag als een vorm van macht, maar het is *gelegitimeerde* macht. Belangrijk is dat gezag altijd betrekking heeft op een relatie, het bestaat bij gratie van twee partijen. Er is een gezagsuitoefenaar (hier: de politie) en een partij over wie dat gezag wordt uitgeoefend (hier: de burgers). Gezag hebben betekent dus, nog steeds volgens Webers definitie, ‘de kans om bepaalde personen een bevel met een bepaalde inhoud te doen opvolgen’, ofwel om ze ‘te doen gehoorzamen’. Dit is essentieel iets anders dan dwingen, wat een machthebber kan doen. Bij elke gezagsverhouding hoort een ‘minimum aan willen gehoorzamen’.¹⁰ Gezag kan dus worden omschreven als geaccepteerde macht, of ook: toegekende macht.¹¹ Hier kent de ene partij de andere een bepaalde macht toe op basis van een geloof in haar legitimiteit; de machtsuitoefening wordt als gerechtvaardigd gezien. Anders gezegd: *gezag* heeft draagvlak nodig, *macht* kan zonder. Een gezagsprobleem kan aan twee kanten ontstaan en bestaan.

Hoe is dit begrip nu te operationaliseren? Veel gezagsonderzoek vindt plaats door middel van enquêtes: men bevraagt specifiek gekozen groepen op hun mening. Bijvoorbeeld: hoe denken burgers over het gezag de politie? Of omgekeerd: hoe schatten agenten zelf hun gezag in? Hoe waardevol zulke enquêtes ook zijn, wat ze meten is een mening over mogelijke gehoorzaamheid, die in alle rust en met afstand gegeven wordt. Wat ze niet weergeven is hoe er wordt gehandeld in de praktijk. Als een krant schrijft dat de politie ‘haar gezag verliest’, doelt men echter vooral op de praktische situatie. Bedoeld wordt het gevaar dat er niet meer naar de politie wordt geluisterd. Als de politie geen gezag meer heeft, trekt niemand op straat zich nog wat van haar aan. Daarom heb ik me bij deze onderzoeken niet op meningen gericht, maar op gedrag. Hoe reageren burgers op straat op aanwijzingen van de politie? Luisteren ze ernaar en handelen ze ernaar – of doen ze dat niet, dan wel onder veel protest of met agressie? Samengevat: doet de burger eigenlijk nog wel wat de politie zegt? Terugverwijzend naar Webers definitie is dát de beslissende indicator voor het bestaan van een *praktisch* (straat)gezag.¹² Het al dan niet opvolgen van een politieaanwijzing is te observeren, en bovendien ook te turven en vervolgens in cijfers uit te drukken. Waren de eerste onderzoeken nog puur kwalitatief, in het vervolgonderzoek is het straatgezag ook gekwantificeerd.

3. De gezaghebbende politie – vraag 1

Heeft de politie nog wel (straat)gezag? Naar aanleiding van mijn veldonderzoek kan de eerste vraag slechts met een volmondig ja worden beantwoord. Behoorlijk veel zelfs, veel meer dan je als mediaconsument zou verwachten.

Hieronder worden de resultaten van de onderzoeken samengevat. In een afwisseling van concrete observatie en meer systematische beschrijving wordt een beeld geschetst van het huidige gezagsmodel; hoe werkt het, waaruit bestaat het en waarin onderscheidt het zich van het oude model?

a) Een communicatief gezag

Het eerste wat in de praktijk opvalt aan de gezagsuitoefening is dat de agenten zowel vriendelijk als doortastend zijn. Voor iemand zoals ik die de politie van de jaren zestig nog heeft meegemaakt en met veel (buitenlandse) filmbeelden van gewelddadig politietoetreden in het achterhoofd – is vooral dat eerste aspect verrassend. Mensen worden consequent met ‘u’ en ‘meneer’ of ‘mevrouw’ aangesproken. Een brigadier die een aangehouden, dronken veelpleger wil fouilleren stuit op diens luide verbale verzet; hij blijft hem tien keer om medewerking vragen en bij zijn achternaam aanspreken voordat hij hem uiteindelijk met kracht tegen de muur zet om zijn zakken te doorzoeken.¹³ Eenzelfde aanpak is richtinggevend als een brigadier/hulpofficier van justitie (hierna H) naar het cellenblok wordt geroepen om te assisteren bij een agressieve arrestant (A) die weigert om vingerafdrukken te laten maken.

In de cel richt een grote kerel zich op. Hij is van Algerijnse afkomst, met een verwaarloosd litteken van een steekpartij over zijn wang. Hij praat snel en kwaad, in slecht verstaanbaar Nederlands. H loopt de cel in, gaat vlakbij de arrestant zitten, geeft hem een hand en stelt zichzelf voor. Hij praat luid en duidelijk, laat er geen twijfel over wie het initiatief heeft, maar zijn toon is vriendelijk. De man begint een lang verhaal over de Vreemdelingenpolitie, maar H onderbreekt hem met de vraag of hij rookt. Ja, en hij heeft al twee dagen geen sigaret gehad. Dan is de afspraak snel gemaakt: als A meewerkt aan de vingerafdrukken, regelt H dat hij op de luchtplaats een sigaretje kan roken. En zo gebeurt het. Gedwee werkt A daarna mee met de vingerafdrukprocedure. Tijdens het roken ontdooit hij, glimlacht, en begint over zijn problemen. H raadt hem dringend aan een tolk te vragen als hij gehoord wordt door de Vreemdelingenpolitie. Terug in de auto zegt H dat jonge agenten soms vergeten dat verdachten ook mensen zijn, wat ze ook gedaan hebben.¹⁴

Een beleefde, verbale aanpak heeft voorrang; eerst wordt om medewerking gevraagd, pas in laatste instantie wordt die afgedwongen. ‘Het belangrijkste wapen is de mond’ heet dit tijdens de opleiding aan de Politieacademie. In het lesprogramma van de eerste drie maanden spelen sociale en verbale vaardigheden een hoofdrol. Maar ook bij het meer lichamelijk gerichte vak AZV (aanhoudings- en zelfverdedigingvaardigheden) staat de communicatie centraal. Bij aanhoudingstechnieken wordt niet alleen een lichaamstechniek aangeleerd, maar ook altijd een bepaalde aanspreekvorm plus een bijbehorende toon. Bijvoorbeeld bij de aanhouding van een gewapende verdachte: ‘Laat

dat wapen vallen of ik gebruik pepperspray! – (spuiten) Laat het wapen vallen. Op uw knieën! – Meneer, u heeft pepperspray in uw ogen. We gaan u helpen.’ Of bij de basisvorm van het aanhouden van een verdachte: ‘Draait u zich om, tegen de muur. Armen spreiden – Ik kom u over rechts boeien.’

Iedereen wordt met ‘u’ aangesproken. Elke actie wordt aangekondigd. Je kan je erover verbazen dat de politie hier uitleg geeft over handelingen die eigenlijk voor zichzelf spreken, en toch is dat precies de basis van de methode: geen geweldshandeling gebeurt zomaar, zonder aankondiging – het is machtsuitoefening met uitleg. Het vormt daarin een duidelijk contrast met de vroegere vorm van zwijgend, automatisch geweldsgebruik. Dit is een *communicatief* gezag, waar het vroegere gezag opgelegd was. Typerend voor deze nieuwe vorm van gezag is de standaardzin horend bij de ‘aanhouding van een niet-coöperatieve verdachte’: ‘Politie Amsterdam. Meneer u bent aangehouden, gaat u meewerken?’ Dit gezag geeft geen blinde orders, maar geeft uitleg en vraagt om medewerking.

b) Gezag van vaardigheden en uniform

In dit communicatieve gezag zijn de sociale vaardigheden prominent, maar het politiegezag kent nog meer elementen. Hiernaar gevraagd noemden de studenten de volgende vijf, in een vrij willekeurige volgorde:

- houding, uitstraling: *fysieke* vaardigheden;
- mond: *verbale* en *sociale* vaardigheden;
- wapens (volgens de studenten een ‘primitief gezag’, eigenlijk meer zelf-verdediging);
- kennis (van wetten en regelingen);
- uniform en in het verlengde daarvan: de hele politieorganisatie.

Toen ze na drie maanden school hun eerste praktijkperiode ingingen, vond de klasdocent dat ze op het gebied van de wetkennis behoorlijk tekortschoten. En ook hun bewapening – officieel: de ‘geweldsmiddelen’ – is dan nog niet compleet: pas vanaf het derde ‘kwartiel’ krijgen de studenten de beschikking over een pistool, officieel: ‘het vuurwapen’.¹⁵ Deze studenten kwamen dus op twee van de genoemde vijf gezags-elementen tekort toen ze de straat opgingen.

Ik volgde hen met de camera, voor de documentaire *Hoe leer je politiegezag?* Wat het meeste opviel: ze kenden nauwelijks gezagsproblemen. Slechts een doodenkele keer stuitten ze op kwaai, scheldende burgers – incidenten als uitzondering op de regel dat hun aanwijzingen gewoonlijk meteen werden opgevolgd, ook door jongeren. Bijvoorbeeld bij een op fietsers gerichte verkeerscontrole rond het Weteringcircuit, waar de jarenlange verwoesting voor de Noord-Zuidlijn een totaal onoverzichtelijke situatie had gecreeërd. Men stopte, luisterde, accepteerde bekeuringen, en protesteerde nauwelijks, zelfs al was dat in enkele gevallen eigenlijk gerechtvaardigd. Een representatieve dialoog:

- A: ‘Goedemorgen meneer/mevrouw. We zijn bezig met een verkeerscontrole. Mijn collega heeft geconstateerd dat u door rood bent gereden.’
- ‘Ja, dat klopt wel. Ik dacht ik haal het nog net...’

A: ‘U krijgt daarvoor van mij een bekeuring. Heeft u een legitimatiebewijs bij u?’

 - (knikt) ‘Dat kan ik me voorstellen. Hoeveel is het?’

De boete bedroeg zestig euro, en de verkeerssituatie in kwestie was niet volstrekt helder. Des te opvallender was het dat de fietsers, naast enkele protesten over de situatie, eenvoudig meewerkten, geduldig bleven en de bekeuring meestal gelaten accepteerden. Eerlijk gezegd verbaasde ik me over de gezagsgetrouwheid van mijn stadgenoten en vroeg me af of we in mijn studententijd, in de jaren zeventig, ook zo gehoorzaam zouden zijn geweest. Misschien lijkt het antiautoritaire sentiment van die tijd intussen groter dan het ooit daadwerkelijk was – maar ik kreeg de indruk dat het straatgezag van de huidige politie niet kleiner maar groter is dan destijds. En ik moest constateren dat dit gezag al aanwezig is bij beginnende agenten.

Van de overgebleven drie gezagselementen berust dit gezag vooral op verbale en sociale vaardigheden (in combinatie met houding), en daarnaast op het uniform. De discussie over Webers legitimiteitsgronden van gezag wordt hier niet uitgebreid gevoerd;¹⁶ maar op basis van deze observaties moet je concluderen dat voor dit beginnende politiegezag de veelgenoemde moderne gezagsgrond van Expertise minder belangrijk is dan de onderschatte grond Traditie, naast de *rationeel-legale* legitimiteit (beide te vinden in het klassieke werk van Weber). Op die laatste twee is het symbolische gezag van het uniform terug te voeren. Opmerkelijk genoeg leidde vertoning van deze filmfragmenten tot een verhitte discussie met de korpschef, want de studenten hadden niet allemaal hun pet op! Een onvolledig uniform dus, en toch genoeg gezag.

Dit is een pratende politie, die naast de traditionele middelen vooral over sociale vaardigheden beschikt. Het resultaat is een beleefde, informatieve vorm van gezag, uitgaand van een instituut dat op zichzelf gezag heeft. En dat blijkt te werken.

c) Tweesporenaanpak in lastige buurten

Bij de eerste onderzoeken richtte ik me in hoofdzaak op wijken die de *doorsnee* vertegenwoordigen: bijvoorbeeld Amsterdam-Centrum of Amstelveen-Noord. De redenering was: als het politiegezag werkelijk tanende is, moet je dat overal kunnen merken. Ik wilde de ‘regel’ in beeld krijgen. Voor het vervolgonderzoek besloot ik juist de uitzondering te onderzoeken en de uitgesproken ‘gezagslastige’ buurten van Amsterdam tot onderwerp te nemen. Met hulp van ervaren collega’s werden uit een lijstje drie buurten geselecteerd, gespreid naar ligging én naar belangrijkste bevolkingsgroep. Het zijn buurten in de districten West, Zuidoost en Noord. Verder werden bij dit onderzoek de observaties ook in cijfers uitgedrukt. Hoe gedragen mensen zich hier als de politie hen iets vraagt of zegt? Gehoorzamen ze dan, gebeurt het onder protest, of helemaal niet? Volgens deze drie categorieën werden de observaties gekwantificeerd.

De uitkomsten in deze buurten zijn in lijn met mijn eerdere bevindingen. Ook hier doet een overgrote meerderheid meteen wat de politie vraagt of zegt, een minderheid doet dit onder protest en een zeer klein aantal doet het niet. In percentages uitgedrukt ligt dat respectievelijk rond de 80, 16 en 4 % (met aanzienlijke foutmarges vanwege de beperkte opzet).¹⁷ Duidelijk is wel dat het politiegezag groot is, ook in deze 'lastige' buurten. Er is weinig tanends aan te ontdekken. Als voetnoot kan worden opgemerkt dat dit resultaat onafhankelijk blijkt van de specifieke buurt of van één bevolkingsgroep. Dit in weerwil van de uiterst discriminatoire richting die in het publieke debat gangbaar is geworden, waar het gezagsprobleem voor het gemak wordt opgevat als een 'Marokkanenprobleem'.¹⁸ De resultaten waren in alle onderzochte buurten hetzelfde.

Intussen heeft dit politiegezag wel een opvallende vorm: het is een strikte combinatie van contact maken én optreden. In deze buurten, waar de politie in het verleden problemen had, is men overgegaan op een speciale aanpak. Dat betekent echter geen *zero tolerance*, of 'keihard aanpakken, die jongens'. De gekozen 'tweesporenaanpak' is een verhevigde vorm van aandacht, die zich uit in zowel meer praten als duidelijker optreden zodra grenzen worden overschreden. Het betekent meer van allebei.

De politie praat met iedereen hier, ook met de veelbesproken groep van 600 veelplegers die sinds kort extra in de belangstelling staan. En bijna altijd praten ze terug, en gedragen zich gezagsgetrouw als er politie in de buurt is. Of het nu gaat om een jonge veelpleger die door de buurtregisseur betrapt wordt bij een poging zonder kaartje de metro in te rennen of om een groepje jongens die hun brommer terug willen. Deze aanpak komt terug in de simpele richtlijnen die agenten voor zichzelf gemaakt hebben: 'Je gaat eropaf, je geeft een hand en je praat.' En: 'Je moet altijd eerst goedendag zeggen.' Of: 'Rustig blijven helpt. En mensen een hand geven en ze aankijken. Dan ben je al in gesprek, dat werkt.' Let wel: hier zijn niet de buurtregisseurs aan het woord, die gespecialiseerd zijn in het leggen van contact, maar de handhavers van het zogenoemde ondersteuningsteam. In de publieke opinie wordt praten doorgaans geassocieerd met 'soft' politieoptreden, maar daarmee onderschat men de effectieve politieopbrengst van dergelijke contacten. Dit praten is geen hippieachtige vriendelijkheid, maar een functionele politiemethode in een lastige buurt. Elk gesprek levert informatie op en vormt daarmee een vorm van preventieve controle.

Er wordt intussen ook opgetreden. Als onderdeel van deze aanpak accepteert de politie in deze gebieden geen beledigingen; overtreders worden meteen aangehouden. Dat beleid is snel bekend geraakt, met als gevolg dat de protesterende jongemannen (het zijn eigenlijk altijd mannen) vaak heel precies op hun woorden letten. Tussen hun woede door zeggen ze: 'Dit mag ik zeggen, ik heb u niet beledigd, toch?' Niet altijd is men zo terughoudend. Als vanuit een groep voetballers herhaaldelijk 'homo' geroepen wordt naar voorbijfetsende agenten sluiten zij de voetbalkooi af. Agent A wil weten wie er geroepen heeft.

Er komt geen antwoord. Men zwijgt en het voetballen stopt. Eén van de jongemannen op het bankje (J) bemoeit zich ermee: hij weet niet wie er riep, zegt hij, maar dit optreden vindt hij overdreven. Achter mij verzamelen zich andere jongens en vragen wat er aan de hand is. De sfeer krijgt iets dreigends. Eén jongen wil per se zijn brommertje uit de kooi naar buiten rijden, maar de fiets van een agent staat in de weg. Van buitenaf spoort een vriend hem aan om door te rijden. A wacht nog op antwoord. De voetballers slippen één voor één tussen de agenten en hun fietsen door naar buiten. De kooi leegt zich snel. A zegt dat hij het nu bij een waarschuwing laat, maar de volgende keer wordt er geschreven. En als ze dan nog niets zeggen, krijgen ze gewoon alle vijftien een bon. Daarna praat hij nog even met J, die als enige is blijven staan.

Dit is het tweesporenbeleid in de praktijk. Met strikte *zero tolerance* is overigens ook in Nederland ervaring opgedaan. Het werkt maar heel kort, zo blijkt uit onderzoek en uit de ervaring van agenten die ermee werkten. Na strak optreden heb je snel weer verbinding nodig, anders polariseert de zaak en ontstaat een grote kloof tussen politie en bevolking. Sowieso blijken maar weinig agenten enthousiast voor een hardere lijn; niet omdat ze het niet kunnen of durven, maar omdat het in hun ervaring contraproductief is. Ook mij als observator leek deze politie eigenlijk hard genoeg.

Voor een webfilmpje maakte ik een samenvattend beeld: een politieagent met één uitgestoken en één opgeheven hand; een houding die de twee polen van zacht en hard, van praten en optreden combineert.¹⁹ Niet als een moeizame spagaat, maar als een vanzelfsprekende synthese. Dat is wat je op straat dagelijks meemaakt. Zeker vinden er soms incidenten plaats die anders en gewelddadiger verlopen; het lijkt erop dat deze uitzonderingen alle aandacht krijgen en daardoor zo overbelicht worden dat ze voor de regel worden gehouden, of voor een trend, maar dat zijn ze niet. De werkelijke regel krijgt intussen weinig publiciteit.

d) PG: de gezagsparadigma's

Samenvattend beschikt de politie (tenminste die van Amsterdam-Amstelland)²⁰ over een duidelijk functionerend straatgezag. De specifieke vorm ervan is een direct gevolg van historische ontwikkelingen; in de afgelopen vijftig jaar werd twee keer een duidelijke koerswijziging doorgevoerd op het gebied van de handhaving. De eerste was een beweging naar de bevolking toe, eind jaren zeventig ingezet met het beleidsdocument *Politie in verandering* van de commissarissen Nordholt, Straver en Wiarda. Deze beweging kreeg overigens pas tien jaar later zijn beslag – net als een tanker gaat de grote politieorganisatie slechts langzaam door de bocht. De volgende correctie kwam eind jaren negentig, met *Streetwise* van korpschefs Kuiper en Van Riessen: het Amsterdamse korps begon weer uitdrukkelijk te handhaven, bonnen te schrijven en te bekeuren. Het nam daarmee

afstand van het idee van de politieagent als je beste vriend en stelde zich op als handhavende, maar betrokken partij tussen de staat en de straat in.²¹

Deze drie politieopstellingen zijn ook te beschrijven als *paradigma's* van (politie)gezag, afgekort PG. Dat zijn achtereenvolgens: 1. het strenge gezag, 2. het zachtmoedige en toegeeflijke gezag en 3. het nieuwe betrokken gezag. Een van de grote problemen waar de politie mee kampt is dat de ontwikkeling van PG 1 naar PG 3 weinig bekend is en dat het publieke beeld ver achterloopt bij de werkelijkheid. Publiek en pers leven vaak nog in PG 2 en verlangen soms terug naar PG 1, terwijl op straat PG 3 alweer jaren de praktijk is. Wat de politiewerkelijkheid laat zien is dat er überhaupt een derde mogelijkheid bestaat, naast de bekende opties van (ouderwets) gezag of geen gezag, en hoe zo'n modern gezag er in de praktijk uit kan zien.

4. Gezag als exportproduct van de politie? – vraag 2

Dat de politie een functionerend straatgezag heeft, wil niet zeggen dat er altijd pais en vree heerst. Als de politie er niet is, steekt regelmatig het recht van de sterkste in allerlei vormen de kop op. Op straat, in winkels, in het openbaar vervoer en op scholen, of bij loketten van gemeentelijke diensten, wanneer de ambulance uitrijdt of de brandweer haar werk moet doen. Het zijn uitoefenaars van deze beroepen die steeds vaker worden belaagd en niet meer kunnen vertrouwen op de vanzelfsprekende gezagspositie die ze ooit hadden. Kan de politie hen misschien iets leren? Biedt het politiegezag, met vallen en opstaan in de praktijk verworven, nuttige lesstof voor andere (voormalige) gezagsdragers?

Zoals we zagen beschikken ook beginnende agenten al over een duidelijk gezag. Naast de grote invloed van het uniform is dat terug te voeren op een aantal methoden en technieken die ze in de eerste drie maanden van de opleiding krijgen aangereikt. Dat zijn niet alleen lichamelijke vaardigheden, maar ook een aantal specifieke politietechnieken zoals de *methode-Van der Steen*. Als politiestudenten hun gezag in drie maanden kunnen leren, zou die stof ook voor andere beroepsgroepen interessant kunnen zijn. De vraag komt op of de politie deze basiskennis niet kan aanbieden, in de vorm van een 'gezagspakketje' voor ander (overheids)personeel werkzaam in de publieke ruimte. Concreet valt dan te denken aan een combinatie van enkele lessen uit de eerste drie maanden van de Basis Politie Opleiding: AZV plus de *methode-Van der Steen*. Met zulke 'export' is al ruime ervaring opgedaan.

a. Geschiedenis van een methode

Eind jaren zeventig ontwikkelden ex-politieman en psycholoog Jaap van der Steen en psycholoog Leendert Koppelaar een methode om de politie beter uit te rusten in de omgang met mondig geworden burgers. Sinds de revolutie van eind jaren zestig was het po-

litiegezag niet meer vanzelfsprekend. Burgers begonnen te protesteren, bijvoorbeeld tegen bekeuringen, en de politie had dan geen goed antwoord en ook geen vaste afhandelingsmethode. Regelmatig kwam het voor dat een agent een bon toch maar niet gaf, omdat de burger hem verbaal de baas was.

Uitgangspunt van de nieuwe methode was dat de beslissing om te bekeuren van tevoren genomen wordt en dus onafhankelijk blijft van gedrag of weerwoord van de burger. Ten tweede wordt structureel ruimte gemaakt voor dit weerwoord; burgers krijgen de ruimte om te reageren. Daarbij maakt de methode gebruik van het zogenoemde ABC-model, dat protesten in drie vaste categorieën indeelt: A) excuses ('Mijn moeder ligt net in het ziekenhuis') B) kritiek op beleid ('Jullie willen alleen maar zo veel mogelijk bonnen schrijven'), of C) persoonlijke kritiek ('Wie ben jij helemaal in je apenpakkie'). Elke categorie kent vervolgens zijn eigen vaste manier van reageren – bijvoorbeeld meeveren of negeren. De methode voorzorg zo in een vast verloop van het bekeuringsgesprek en in een manier om op kritiek te reageren. Deze vaste structuur stelde de agenten in staat om beter om te gaan met een assertief publiek, zonder het gezag te verliezen.

Van der Steen en Koppelaar ontwierpen nog een tweede methode, voor het optreden in conflictsituaties, eveneens met een vaste structuur. In de loop van de jaren tachtig werden beide methoden vast onderdeel van het landelijk politieonderwijs, en dat zijn ze nog steeds. Kenmerkend voor beide methoden is dat ze *gestructureerd*, *de-escalerend* en (grotendeels) *verbaal* zijn. Daarmee zijn het belangrijke bouwstenen voor optreden en gezag van de huidige politie, die de mond als belangrijkste wapen beschouwt. Opvallend is het onverminderde enthousiasme bij de huidige docenten: 'Je ziet in één middag iets gebeuren bij de studenten', zegt er één. En: 'het is bijzonder dat je er als politie van uitgaat dat je niet zomaar gehoorzaamd wordt, en dat daarvoor ruimte wordt gemaakt.'

b. Export, toen en nu

Naar aanleiding van het neersteken van een treinconducteur in Harlingen, eind jaren tachtig, kwamen bij de politie de eerste externe verzoeken binnen voor het geven van een vorm van agressie- en veiligheidstraining. Begin jaren negentig werd STOP (Stichting Training Opleiding Politievaardigheden) opgericht, voor het geven van 'veiligheidstrainingen aan derden'. Dit externe onderwijs was een groot succes. Afnemers waren bijvoorbeeld buschauffeurs en ziekenhuispersoneel, maar ook politieagenten van andere korpsen. Vaste onderdelen van de trainingen van STOP waren een aangepaste versie van de methode-Van der Steen en het ABC-model. Na enkele jaren raakte de stichting echter betrokken bij een corruptiezaak en werd opgeheven. Het 'derdenonderwijs' kwam ten slotte terecht bij de Politieacademie Apeldoorn en bestaat daar nog steeds, zij het op een laag pitje. Naast de politie speelde ook bedenker Van der Steen zelf een actieve rol bij het 'exporteren' van de methode naar diverse maatschappelijke terreinen, via zijn eigen trainingsbedrijven.

Nog regelmatig komen er bij de politie aanvragen binnen voor deze trainingen, recentelijk bijvoorbeeld naar aanleiding van agressie rondom sportvelden. Op incidentele

basis worden nog wel trainingen gegeven – meestal ter lengte van één dag en altijd met een vorm van het ABC-model, aangepast aan de specifieke omstandigheden. Maar er lijkt inmiddels een nieuwe fase aangebroken in de problematiek van gezagsontkenning: er wordt door het publiek allang niet meer alleen met de mond geprotesteerd, er wordt geslagen, geschopt en gestoken. Ook de politiedocenten merken dit verschil bij hun huidige cursisten: men vraagt zich hardop af of wéér een agressietraining nog wel zin heeft. ‘Moet de burger niet eens een cursus krijgen?’ vroegen buschauffeurs kort geleden. Ofwel: wordt het niet tijd dat men zich richt op de veroorzakers?

c. Een gezagspakket van de politie?

Kan in de huidige omstandigheden een gezagspakket rond Van der Steen nog steeds een nuttig exportproduct zijn? Jazeker, maar niet zonder meer. Drie opmerkingen om dit ‘ja-maar’ toe te lichten:

Ten eerste is het belangrijk om voor ogen te houden dat er een essentieel verschil bestaat tussen de politie en alle andere groepen (overheids)beambten: de politie beschikt over het *geweldsmonopolie*. Zij kan, als het moet, fysiek geweld met geweld beantwoorden – dat is de stok achter de deur van het politiegezag. Dat geldt niet voor alle andere al dan niet geüniformeerde gezagsdragers: die kunnen in het uiterste geval niets anders doen dan de politie bellen en zichzelf verdedigen. De politievaardigheden kunnen daarom niet één-op-één worden overgezet naar andere beroepen zonder effectverlies. Aan de andere kant kunnen ze, vanwege de erin verzamelde kennis over verbaal en de-escalerend optreden, nog steeds erg zinvol zijn om fysiek geweld te voorkomen.

Ten tweede hoort in mijn opvatting zo’n ‘gezagspakket’ niet alleen te bestaan uit een *verbale* methode (Van der Steen), maar moet ze ook altijd een *fysieke* component bevatten: training op gebied van lichaamshouding, zelfverdediging en dergelijke. Onduidelijk is in hoeverre dit in het verleden het geval was. Des te dringender is het nu.

Ten derde moet de methode-Van der Steen zelf eigenlijk worden aangepast. Na een verbale methode voor het omgaan met de assertieve burger bestaat er ook in de politiepraktijk behoefte aan een structureler antwoord op de *agressieve* burger, die tegenwerkt en geweld gebruikt. Gevraagd is een update, een *Van der Steen 2.0*, met zowel een psychologische als een fysieke component.²² Als de politie zo’n verhoogde weerbaarheid gerealiseerd heeft, zal dat ook consequenties hebben voor de te exporteren methode.²³

Een open vraag blijft of de politie ook het algemene publiek iets kan leren op het gebied van weerbaarheid; verbaal, psychisch en fysiek.

5. De andere kant van het gezag: de toekenners – vraag 3

Politiegezag kan als voorbeeld dienen, maar wordt daarmee ook het groeiende gezagsprobleem in onze samenleving opgelost? Hierboven werd al gesignaleerd dat op verschillende terreinen van het openbare leven ruimte is ontstaan voor verschijningsvor-

men van het recht van de sterkste. De politie treedt daartegen op, voor zover mogelijk binnen haar wettelijke beperkingen. Maar ze lijkt vaak de enige. Een functionerend politiegezag alleen blijkt niet voldoende om criminaliteit te voorkomen. Daarvoor is ook de betugelende invloed van andere (voormalige) gezagsdragers nodig. Dit is voor te stellen als een cultureel-maatschappelijk scherm, dat wordt opgehouden door een veelvoud aan betrokkenen – van ouders en docenten via bestuurders tot aan vertegenwoordigers van justitie – en zo het gezag van ‘de rechtsstaat’ belichaamt. Aan zo’n scherm ontbreekt het vaak. Ter illustratie: op mijn onderzoeksvraag wat er aan het politiegezag ontbreekt antwoordden *alle* ondervraagde politiemensen, van leidinggevend tot surveillanten, unaniem: de afhandeling door justitie. Men ervaart een acuut gebrek aan ruggeleuning door de eigenlijke partner in de misdaadbestrijding.²⁴ De politie verschijnt dan als bruggenhoofd van (modern) gezag, in een verregaand gezagsloze wereld. Dat lijkt geen hoopvol perspectief. Of misschien tóch? Het kan duidelijk maken in welke richting we moeten kijken voor een duurzame oplossing.

In de voorgaande paragrafen bevinden we ons steeds aan één kant van de gezagsrelatie, namelijk die van de gezagsuitoefening. Door politie, docenten, ander overheidspersoneel enzovoort. Nu het gezagsprobleem van deze groepen onder ogen wordt gezien door beleidsmakers, verschijnen er ook antwoorden en oplossingen voor. Vaak gaan die in de richting van een herstel van het vroegere gezag. Docenten moeten *weer* met ‘u’ worden aangesproken,²⁵ de politie moet *weer* harder gaan optreden. We moeten kortom *terug* naar een vroegere situatie. Hoe kunnen ze weer strenger worden, lijkt de belangrijkste vraag. Die oplossing lijkt niet meer dan logisch: in dit debat wordt gezag opgevat als gevangen in een slingerbeweging tussen veel en weinig. Ooit was er veel, ouderwets gezag, daarna hebben we het geprobeerd met weinig of geen gezag, maar dat werkte ook niet en *dus* zullen we terug moeten in de oude richting.

Hoe vanzelfsprekend ook, dit snelle antwoord is niet het juiste. Zeker is een betere handhaving van regels gewenst; we zagen al dat ook de politie daarop is uitgekomen (zie paragraaf 3d). Maar daarmee zijn we er niet. Het slingermodel is te beperkt, omdat het slechts kijkt naar de gezagsuitoefening, en niet naar de gezagsrelatie. Dit probleem kan niet eenzijdig worden opgelost. De andere kant in die relatie, van de gezagstoekenner ofwel de bevolking, wordt in de discussie stelselmatig verwaarloosd. Het is zo’n grote en amorf verzameling individuen dat er geen beginnen aan lijkt. Toch ligt juist aan die kant een oplossing die een nieuwe stap zou betekenen, en een die eerder vooruit gaat dan terug. Er zal iets belangrijks moeten veranderen in de gezagstoekenning.

Richten we ons op deze andere kant in de relatie (van burgers en bevolking), dan blijkt uit onderzoek dat men ten aanzien van gezag op twee sporen leeft: men accepteert én accepteert niet.²⁶ In praktische zin is men, zoals ook uit mijn onderzoeksresultaten blijkt, bereid de politie te aanvaarden en gehoor te geven aan haar opdrachten. In het denken en praten *óver* gezag is men verregaand antiautoritair geworden en vindt men gezag een ongewenst verschijnsel. De notie van gezag zelf is diepgaand besmet en wordt direct gekoppeld aan het idee van *onderschikking*. In een land en tijd waarin gelijkwaar-

digheid als centrale waarde geldt, staat onderschikking ongeveer gelijk aan het kwaad. Het is daarmee het begrip ‘gezag’ zelf dat een enorm imagoprobleem heeft. Zolang dat niet wordt opgelost zal het gezagsprobleem hooguit praktisch te verminderen en te beheersen zijn, door het toepassen van bepaalde aanpakken. Politie en andere gezagsuitoefenaars zullen zich in vele bochten moeten wringen om acceptabele gezagsvormen te vinden voor een bevolking die geleerd heeft om (institutioneel) gezag als iets slechts te zien. Er is behoefte aan een nieuwe fundering om gezag opnieuw te legitimeren.

Hieronder beschrijf ik welk idee hiervoor gebruikt kan worden. We maken ons los van de politiepraktijk en richten ons op de filosofische theorie.

6. Terug van de vuilnisbelt; een nieuwe gezagsvorm

In de zeventiende eeuw vond een belangrijk ‘debat’ plaats tussen twee politiekfilosofen, over de vraag hoe een staat bestuurd moet worden en op welke gezagsbasis dat bestuur zich kan funderen.²⁷ In het tweede deel van zijn klassieker *Two Treatises of Government* zet filosoof John Locke zijn ideeën over burgerlijk bestuur uiteen. Maar niet voordat hij, in de *First Treatise*, heeft laten zien waar hij tégen is: de ideeën van Robert Filmer, voorman van de conservatieve Tory-partij en auteur van *Patriarcha, of de natuurlijke macht van koningen*. Filmer meent dat het gezag van vorsten en andere machthebbers direct afkomstig is van God. In zijn visie worden mensen onvrij en ongelijk geboren en bestuurd door machthebbers die hun macht geërfd hebben in een lijn van vader op zoon, teruggaand tot de eerste vader, Adam. Het patriarchaat is de natuurlijke orde der dingen; onvrijwillig, maar door God bestemd.

Locke doet een frontale aanval op deze positie. Zijn basisargument is dat vaderlijk gezag en macht iets fundamenteel anders zijn dan politiek, openbaar gezag. Ze hebben verschillende doelen en gelden in verschillende domeinen. Eerst wijst hij erop dat ouders geen despotisch recht van controle hebben, maar juist de plicht hebben tot het voeden en opvoeden van hun kinderen. Ook verzet hij zich tegen Filmers automatische aanname van de ondergeschiktheid van de vrouw aan haar echtgenoot en diens natuurlijke ‘heerschappij’. Locke gelooft dus al niet in het vaderlijk gezag als iets absoluuts en dwingends, en bovendien vindt hij het geen goed voorbeeld voor staatsgezag. De vergelijking tussen een familie en een staat is een valse analogie, want een staat is een toevalliger en lossere verband, waarin samengewerkt wordt op basis van vrijwilligheid. Het is vooral Filmers orde van natuurlijke onvrijheid waar Locke zich tegen verzet, en hij laat niets heel van diens rechtvaardigingen van absolutistisch gezag. In de tweede verhandeling schetst hij vervolgens zijn eigen, *positieve* vorm van gezag: een politieke vorm die uitgaat van vrijheid en gelijkheid, en zich baseert op *vrijwilligheid*. Tegenover het patriarchaat als rechtvaardigingsgrond van gezag stelt Locke de notie van een ‘contract’.²⁸

Eigenlijk is de discussie tussen Filmer en Locke volstrekt actueel in het huidige gezagsdebat, met dien verstande dat Filmer meer gehoord wordt dan Locke. Het onder-

scheid in vaderlijk en niet-vaderlijk gezag wordt nauwelijks gemaakt en het element van vrijwilligheid als essentieel verschilpunt wordt niet opgemerkt. Sinds de antiautoritaire revolutie van eind jaren zestig lijkt elke vorm van autoriteit te zijn meegesleurd in de algehele verdachtmaking. ‘Gezag’ is synoniem geworden met begrippen als ‘opgelegd’ en ‘tegen je zin’, terwijl die begrippen niet noodzakelijk bij elkaar horen. Dat er zoiets als vrijwillig geaccepteerd gezag (en dus ook: vrijwillige onderschikking) kan bestaan is onzichtbaar geworden in het geweld van de grote beweging.

Het ontbreekt in de publieke bespreking aan een positieve en moderne notie van gezag. Als we over (politie)gezag praten, praten we over een verdacht begrip, dat door velen gezien wordt als onwenselijk. Als we naar het politiegezag kijken, zien we een nieuwe vorm, die werkzaam blijkt. Wat in de weg zit om de twee met elkaar te verzoenen is de besmetting van het begrip zelf. In feite is het woord ‘gezag’ niets anders dan een samenvattende abstractie voor het vermogen van één partij die daartoe bevoegd is om een andere partij te beïnvloeden door het geven van aanwijzingen. Zulk gezag kán onvrij, streng en rigide zijn – maar ook gewenst, vrijwillig gekozen en met menselijke maat gehanteerd. In de beeldvorming overheerst de eerste vorm, met zijn bijklank van onvrij en streng. Die beeldvorming zal moeten worden aangepakt. Een rehabilitatie van het idee van een vrijwillig gedragen gezag is noodzakelijk. Daarmee ligt het belangrijkste werk aan de kant van de gezagstoekenkers. Wat de uitoefening betreft bestaat er een nieuw praktijkvoorbeeld, een betrokken communicatief gezag. Samen vormen ze een ‘derde weg’ die een uitweg biedt uit de gezagsimpasse.

Kijken we terug naar onze aanvangsdefinitie, dan zien we het (overheids)gezag over de decennia veranderen van een arrogante macht zonder toekenning naar de moeizaam toegekende of zelfs ontkende macht van nu. Voor een nieuw evenwicht is een volgende stap nodig, naar toegekende en ondersteunde macht. De nieuwe gezagsvorm zal actief gedragen moeten worden. De politie (en de overheid in zijn geheel) kan alleen met duurzaam gezag functioneren als de bevolking haar ziet als haar eigen instrument en als zodanig steunt. Zo’n nieuwe vorm van gezag is niet langer een kwaad, maar een goed, óns goed. Dat mag op dit moment een utopisch idee lijken, maar dat gold nog niet zo lang geleden ook voor het idee achter de antiautoritaire beweging.

Jurriën Rood is filosoof en filmer.

Literatuur

- Gunther Moor, Lodewijk en Kees van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*. Dordrecht: SMVP 2000.
- , ‘Betekenis van het gezagsvraagstuk’ in: Gunther Moor en Van der Vijver, 2000.
- Hoogenboom, Bob, ‘Wat de politie doet’, *Het tijdschrift voor de Politie*, jg. 71 (2009), nr. 4.
- , ‘Politiehervormingen blijven te lang uit’, in het pamflet *De kogel moet door de kerk*. Dordrecht: SMVP 2010.
- Locke, John, *Two treatises of Government*. Londen: Dent 1993 (1689).
- Politie en haar gezag. Standpunt SMVP en rapport projectgroep ‘Het gezag van de politie’. Dordrecht: SMVP 2002.
- Reenen, Piet van, ‘De tanden van de politie’ in: Van Stokkom e.a. (2010).
- Rood, Jurriën, *Gezag en Imago in Amsterdam-Amstelland* Amsterdam: PAA 2008.
- , *De onbekende politie*, webfilmpjes op www.deonbekendepolitie.nl, 2009-2010.
- , *Tegengif*. Amsterdam: PAA 2011.
- Stokkom, B. van, J. Terpstra en L. Gunther Moor, *De politie en haar opdracht: de kerntaken-discussie voorbij*. Apeldoorn: Maklu 2010.
- Tops, Pieter, *Gedrag & gezag*. Apeldoorn: Politieacademie 2010.
- Weber, Max, *Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam 1972 (1922).
- Zijderveld, A.C., *De dynamiek van macht en gezag*. Den Haag: Vuga 1985.
- , (2000) ‘De verandering van legitimiteit’ in: Gunther Moor en Van der Vijver 2000.

Initiatie en escalatie van collectief geweld

Een vergelijkend observationeel onderzoek naar demonstraties en voetbalevenementen¹

Otto M.J. Adang²

Weinig studies hebben direct gekeken naar wat er gebeurt tijdens collectieve evenementen en welke factoren bijdragen aan de initiatie en escalatie van collectief geweld. Dit hoofdstuk presenteert en analyseert informatie verkregen door middel van systematische observaties van 60 voetbalwedstrijden en 77 demonstraties in Nederland die mogelijk een risico voor de openbare orde vormden. Tot de resultaten behoren de volgende: zelfs in sterk geëscaleerde gevallen van collectief geweld is het relatieve aantal mensen dat daadwerkelijk geweldsdelicten pleegt laag. Bovendien lijken doelwitten van geweld niet willekeurig uitgekozen. In ongeveer de helft van gewelddadige incidenten was er geen herkenbare trigger waarneembaar die zou hebben kunnen gediend als potentiële aanleiding voor de initiatie van geweld. De initiatie en escalatie van geweld zijn nauw verbonden met de interactie tussen deelnemers van verschillende groepen en de relaties tussen deze groepen. Daarnaast bespreekt het hoofdstuk de invloed van de stijl en tactiek van het politieoptreden op de initiatie en escalatie van collectief geweld. Ten slotte wordt de vraag behandeld hoe de resultaten van het onderzoek passen in verschillende theorieën van collectief geweld en wat ze betekenen voor de handhaving van de openbare orde.

Introductie

Elke samenleving kent sporadische en soms heftige uitbarstingen van collectief geweld, zij het in de vorm van stedelijke rellen, voetbalhooliganisme, geëscaleerde protesten of uit de hand gelopen festiviteiten. Door de jaren heen hebben analyses van wat wordt beschouwd als ‘massagedrag’ tot controverses geleid. In 1972 merkte de Amerikaanse socioloog Richard Berk op dat de toen uitgebreide sociaalwetenschappelijke literatuur over het gedrag van menigtes en het gedrag van mensen in menigtes vooral gebaseerd was op beperkte informatie en ongefundeerde interpretaties (Berk, 1972). Meer dan twintig jaar later geeft de Amerikaanse socioloog en onderzoeker naar collectief gedrag Clark McPhail (1997, 35) aan: ‘Al meer dan een eeuw wordt het onderzoek naar menigten verstikt door het methodologische stereotiep dat “systematisch onderzoek niet gedaan kan worden”.’ In hun uitstekende review van de literatuur over voetbalhooliganisme geven Frosdick en Marsh (2005) eveneens aan hoe weinig van deze literatuur

was en is gebaseerd op directe observaties, laat staan op systematische observaties van voetbalgeweld. Zoals Frosdick en Marsh treffend opmerken: 'Dit gebrek aan objectieve feiten in theorie en onderzoek over voetbal hooliganisme heeft het debat sinds de jaren zestig van de vorige eeuw bevuild.'

En er is niet alleen gebrek aan objectieve feiten. Er wordt tevens weinig aandacht besteed aan het feit dat collectief geweld plaatsvindt in een context waarin groepen met elkaar interacteren. In navolging van verschillende andere auteurs (bijv. Waddington, 1987; McPhail, Schweingruber e.a., 1998; Della Porta, 1998), geven Stott en Reicher (1998a, 510) aan dat: 'wanneer het neerkomt op psychologische verklaringen van massagedrag en – in het bijzonder – geweld in massa-evenementen, ligt de nadruk bijna exclusief op één partij: de menigte zelf. Psychologische studies van de politie of het leger in zulke ontmoetingen karakteriseren zich bijna exclusief door hun afwezigheid.' Stott en Reicher (1998a, b) dringen daarom aan op onderzoek naar de inter-groepsdynamiek van massa-evenementen en de incorporatie van de rol en het perspectief van de politie.

Vanuit een theoretisch perspectief hebben verklaringen van collectief geweld zich traditioneel gericht op de veronderstelde pathologische, irrationele en schijnbaar chaotische aard van het geweld. Volgens verschillende sociaalpsychologische theorieën verliezen mensen in een menigte hun 'zelfbewustzijn' en vallen de gebruikelijke morele remmingen en beperkingen weg. Naar aanleiding van Sighele (1892) en LeBon (1895), werd – en wordt – vaak verondersteld dat in een menigte of massa mensen niet langer enig rationeel gedrag voorkomt; integendeel, er is een primitieve neiging om te doen wat anderen doen. Onderdrukte verlangens komen tot uiting in gedrag. Een transformatie wordt verondersteld waarbij mensen veranderen en ander gedrag laten zien puur als gevolg van het feit dat ze deel uit maken van een menigte. Zimbardo's zogenoemde 'de-individuatietheorie' (Zimbardo, 1969) wordt in deze context vaak geciteerd. Volgens de de-individuatietheorie leidt de opwindende en anonimiteit van het deel uitmaken van een groep tot ongeremd gedrag en gaan de normale grenzen die mensen zichzelf opleggen verloren. Door de veronderstelde psychologische processen verdwijnen individuele identiteiten en worden individuen bijzonder vatbaar voor suggesties en ophitsing door 'leiders'. Kenmerkend voor dit standpunt is dat elke menigte (een verzameling van mensen) een 'bende' (mob) kan worden als het resultaat van de acties van 'leiders', de verschijning van een gehaat persoon of object, gewelddadige acties en actie van de politie of het ontbreken daarvan. In veel landen zijn deze ideeën door de jaren heen de basis geworden voor de opleiding en training van politie-eenheden die worden ingezet bij (potentiële) rellen (bijv. Schweingruber, 2000).

Dit was de situatie toen mijn onderzoek over de initiatie en escalatie van collectief geweld begon in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De focus van het onderzoek lag niet zozeer bij gewelddadige supporters en actievoerders of de onderliggende oorzaken van collectief geweld, maar op het verkrijgen van inzicht in de manier waarop geweld in collectieve situaties, zoals rond voetbalwedstrijden of demonstraties, begint en escaleert.

Om de initiatie en escalatie van collectief geweld te onderzoeken werden interacties rond demonstraties en voetbalwedstrijden geobserveerd op een gestructureerde en systematische manier. Het woord *interactie* is hier belangrijk, omdat het uitgangspunt van het onderzoek was dat geweld altijd gaat om ten minste één ‘actor’ en een doelwit, en dat het gedrag niet kan worden begrepen zonder aandacht te schenken aan de interactie tussen deze twee. Naast de focus op interactie verschilde het onderzoek door zijn kwantitatieve en vergelijkende aard van eerdere onderzoeken. In het bijzonder was het onderzoek niet beperkt tot geëscaleerde rellen, maar incorporeerde het een aantal vergelijkbare evenementen die vooraf werden gezien als een risico voor de publieke orde en waar geweld werd gezien als een reële mogelijkheid. Een aantal van deze evenementen leidden tot ordeverstoringen of rellen, terwijl het bij andere rustig bleef. In totaal werden 700 observatie-uren opgenomen op geluidsband (dit is exclusief de tijd besteed aan verkenning voorafgaand aan de observatie, het verzamelen van schriftelijke informatie en gegevensverzameling na het evenement).

Het eerste doel van het onderzoek was om gestructureerde en gecontextualiseerde beschrijvingen te maken van gewelddadige interacties rondom protest- en voetbal evenementen in Nederland. Het tweede doel was om factoren in de interactie en onmiddellijke context te analyseren die leken te zijn geassocieerd met de initiatie en escalatie van collectief geweld, rekening houdend met het feit dat de factoren verbonden met initiatie van geweld niet per se dezelfde zijn als degene die verband houden met *escalatie*. Eerst worden de belangrijkste resultaten besproken, met de gegevens over protest en voetbal gepresenteerd op een vergelijkbare manier. Als een volgende stap wordt de initiatie en escalatie van collectief geweld besproken, vooral tegen de achtergrond van hoe de resultaten van het onderzoek passen in bestaande theorieën van collectief geweld. Uiteindelijk wordt de impact van de stijl en tactiek van de politie op de initiatie en escalatie van collectief geweld besproken, evenals de potentiële implicaties van deze resultaten voor de handhaving van de openbare orde.

Materiaal en methode: het observeren van collectief geweld

De observaties vonden plaats tussen mei 1986 en september 1989. Gegevens werden verzameld rond 60 voetbalwedstrijden en 77 demonstraties in Nederland. Sommige verliepen rustig, terwijl andere werden gekenmerkt door aanzienlijke ordeverstoringen. Er werd getracht vooral die evenementen te observeren waar er een verhoogde kans op geweld leek te bestaan. De achtergrond van de methodologie en definities van de gebruikte categorieën van gedrag zijn te vinden in Adang (1991, 1998). In alle gevallen werden observaties gemaakt op voor het publiek toegankelijke plaatsen (bijv. op de openbare weg en in stadions), door rond te lopen met een fototas over de schouder en een draagbare cassette recorder in de jaszak, terwijl via een scanner werd meegeluisterd met de politiecommunicatie. De observaties werden direct op band ingesproken. Posities voor

observatie werden zodanig gekozen dat een zo goed mogelijk overzicht van de gebeurtenissen verkregen werd (en daarom meestal niet in het midden van een groep maar aan de rand ervan, of op een korte afstand van een groep).

Voor wat betreft *demonstraties* werden de systematische observaties vooral uitgevoerd tijdens en rond gelegenheden waarbij speciale politie-eenheden (ME, aanhoudingseenheden, paarden of honden) werden ingezet en waar geweld waarschijnlijk leek, gebaseerd op ervaring uit het verleden of expliciete oproepen tot geweld door demonstranten. Achteraf bleek dat 80 % van de gewelddadige demonstraties waarover tijdens de onderzoeksperiode werd bericht in de media (op nationale televisie of ten minste één van twee nationale kranten) was opgenomen in de observaties. Daarnaast werden demonstraties met ten minste duizend verwachte deelnemers meegenomen in de observaties, ongeacht de kans op geweld. Het bleek dat 50 % van alle demonstraties met ten minste duizend deelnemers waarover tijdens de onderzoeksperiode in de media werd bericht (nationale televisie of ten minste één van twee nationale kranten), was geobserveerd.

Er waren grote verschillen tussen de aantallen demonstranten per observatie. Het kleinste protest bestond uit enkele tientallen deelnemers, terwijl de grootste demonstratie een geschat aantal van 150.000 deelnemers had. De mediaan van het aantal demonstranten per observatie was 150 (het heeft geen zin om een gemiddelde te geven, gezien het grote bereik met enkele zeer grote demonstraties).

De observaties begonnen gewoonlijk op het ontmoetingspunt aangegeven door de deelnemers enige tijd voordat het protest (manifestatie, demonstratie, blokkadeactie) zou beginnen. De observaties duurden totdat het evenement afgelopen was en de deelnemers vertrokken waren of duidelijk aan het vertrekken waren. Van de 77 observaties van demonstraties werden in 36 gevallen daadwerkelijk Mobiele Eenheden (ME) ingezet, in 21 gevallen werden er arrestaties verricht, politie te paard werd ingezet in 29 gevallen en politiehonden werden gebruikt in 8 gevallen.

De geobserveerde *voetbalwedstrijden* werden geselecteerd op basis van deelname van één of meer van de vijf clubs uit de Eredivisie die door de politie en de media werden bestempeld als 'risicoclubs'. Bij 28 van de 60 voetbalobservaties ging het om een wedstrijd tussen twee risicoclubs. De observaties begonnen als een groep uitsupporters arriveerde in of vlakbij de stad waar de wedstrijd gespeeld zou worden (gewoonlijk in een speciale trein), en de observaties stopten als de supporters deze stad verlieten.

Gemiddeld waren er drie keer zo veel uitsupporters (gemiddelde 765, mediaan 700) aanwezig tijdens ontmoetingen tussen twee risicoclubs dan bij ontmoetingen tussen een risicoclub en een niet-risicoclub (gemiddelde 277, mediaan 200). De uitsupporters vormden over het algemeen 4 tot 5 % van het totale aantal supporters. Wedstrijden tussen twee risicoclubs werden gemiddeld bijgewoond door ongeveer 15.000 supporters (mediaan 10.000, minimaal 2500, maximaal 45.500), terwijl andere wedstrijden een ge-

middeelde hadden rond de 6.800 supporters (mediaan 6.000, minimaal 2.000 en maximaal 13.500).

Van de 60 voetbalobservaties waren er 41 gevallen waar mobiele eenheden werden ingezet. In 27 gevallen waren er aanhoudingseenheden aanwezig, in 35 gevallen was er politie te paard en in 49 gevallen werden honden ingezet.

Resultaten

Gewelddadige interacties

Geweld door demonstranten werd geobserveerd bij 53 % (N=77) van de demonstraties, terwijl geweld werd geobserveerd bij 92 % (N=60) van de voetbalwedstrijden. In totaal werden er 428 gewelddadige initiatieven door demonstranten en voetbalsupporters geobserveerd, 138 door demonstranten en 290 door supporters (66 % door uitsupporters, 34 % door thuissupporters). Voor de observaties van demonstraties bedroeg dit 2 initiatieven per observatie en 0,7 per observatie-uur; voor de voetbalobservaties bedroeg dit bijna 5 gewelddadige initiatieven per observatie en 1,4 per observatie-uur. Er werden daarnaast 130 gewelddadige initiatieven van de politie geobserveerd (d.w.z. zonder het gebruik van politiegeweld als directe reactie op geweld gericht tegen de politie mee te tellen); 51 rond demonstraties (d.w.z. 0,3 per observatie-uur) en 79 rond voetbalwedstrijden (d.w.z. 0,4 per observatie-uur).

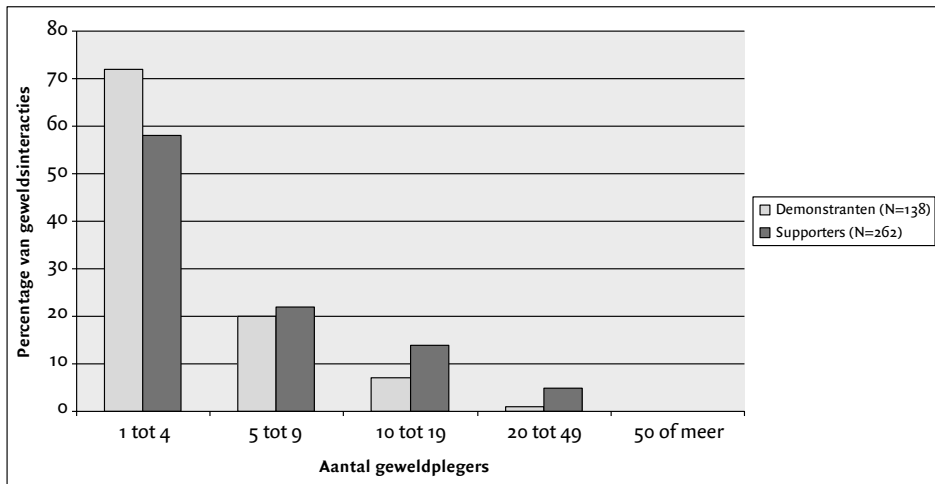
Daarnaast werden er 485 gevallen van (niet-gewelddadig) provocatief gedrag (beledigende of bedreigende woorden of gebaren, uitvallen, het blokkeren van een straat of de toegang tot een gebouw/complex) geobserveerd (protest 168, voetbal 317). Zowel demonstranten als supporters waren regelmatig betrokken bij beledigend of dreigend gedrag. Demonstranten (maar supporters niet) blokkeerden regelmatig wegen of ingangen, supporters (maar demonstranten niet) voerden vaak uitvallen uit.

Dwangmaatregelen van de politie (bijv. het tegenhouden, verwijderen of arresteren van mensen) kwamen vaker voor: in totaal werden er 666 politiemaatregelen geobserveerd (442 rond voetbal, 224 rond demonstraties). Het begeleiden van supporters hing vaak samen met het (tijdelijk) tegenhouden van supporters, bijvoorbeeld na aankomst met de trein, voordat ze het stadion ingingen (waar ze werden gefouilleerd voordat ze naar binnen mochten) of voor het verlaten van het stadion. Tijdens demonstraties met blokkades probeerde de politie regelmatig demonstranten te verwijderen om zo de blokkade te breken.

Figuur 1 geeft de schattingen weer van de aantallen mensen die zich gewelddadig gedragen. Het gemiddelde aantal mensen uit eenzelfde groep die zich gewelddadig gedragen werd geschat op 3-4. In meer dan de helft van de gevallen was het maximale aantal gewelddadige mensen minder dan 5. Tijdens zowel demonstraties als voetbalwedstrij-

den bedroeg het aantal gevallen waar 50 of meer mensen uit eenzelfde groep zich actief gewelddadig gedroegen minder dan 1 % van de gewelddadige interacties. In geen van de gevallen was meer dan 10 % van de individuen van eenzelfde groep (bijv. de uitsupporters) actief gewelddadig tijdens dezelfde interactie. Ten opzichte van het totale aantal aanwezige mensen (bijv. alle toeschouwers in een voetbalstadion, alle deelnemers aan een demonstratie) was het aantal gewelddadige individuen altijd minder dan 1 % van de totale groep.³

Figuur 1: Aantal actief gewelddadige individuen bij gewelddadige interacties rond respectievelijk demonstraties en voetbalwedstrijden



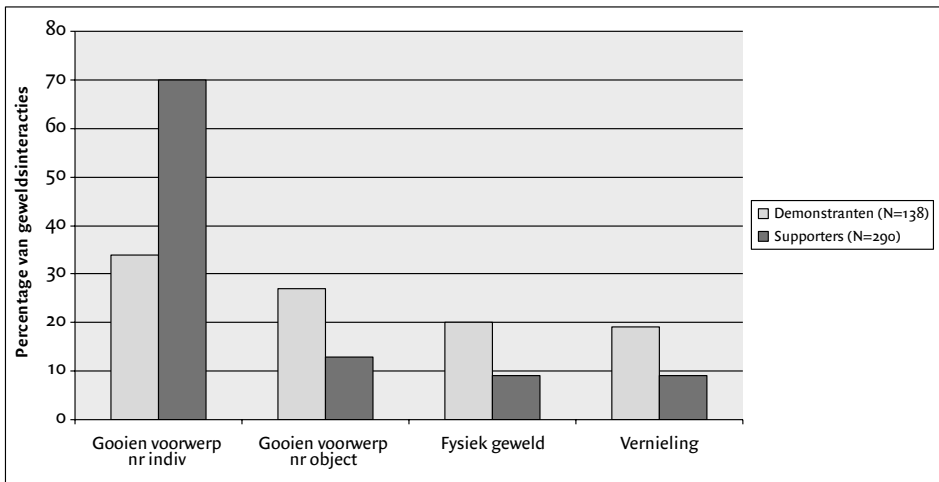
Dat betekent niet dat andere groepsleden niet betrokken waren bij gewelddadige gebeurtenissen. Tijdens zowel demonstraties als voetbalwedstrijden werd er door grote aantallen groepsleden vocale steun gegeven aan het geweld (64 % van de demonstraties; 47 % van de voetbalincidenten). Het aantal mensen dat dit gedrag laat zien was in het algemeen 5 tot 10 keer zo hoog als het aantal actief gewelddadige individuen: tot en met 80 % van de deelnemers kon erbij betrokken zijn. Gemiddeld vertoonden 20 demonstranten en 40 supporters beledigend of bedreigend gedrag zonder dat er sprake was van geweld. Eenzelfde situatie was zichtbaar bij deelname aan blokkades door demonstranten (gemiddeld deden er 25 demonstranten actief mee aan blokkades, N=82), en bij deelname aan uitvallen door supporters (gemiddeld 20 supporters namen deel aan dergelijke uitvallen waarbij groepsgewijs in de richting van een andere groep gerend wordt, N=39). Expliciete afkeuring van geweld door individuen die deel uitmaakten van dezelfde groep was zeldzaam: het gebeurde in 9 % van de gewelddadige incidenten rond demonstraties en in 3 % van geweldsinteracties rond voetbalwedstrijden. Een zeer klein aantal mensen was betrokken bij afkeurend optreden of zelfregulatie (self-policing).

Bijna alle demonstranten en supporters die gewelddadige handelingen verrichtten waren man, met een geschatte gemiddelde leeftijd tussen de 15 en de 25 jaar (gewelddadige demonstranten > 90 % man, supporters > 99 % man). Voor supporters komt dit niet als een verrassing, sinds groepen supporters die naar uitwedstrijden reizen bijna exclusief uit mannen bestaan, maar groepen demonstranten waren over het algemeen wat gelijkmatiger verdeeld tussen mannen en vrouwen en hadden een hogere gemiddelde leeftijd (de geschatte gemiddelde leeftijd was rond de 30-35 jaar).

Soorten geweld en doelwitten

De meest voorkomende vorm van geweld die werd geobserveerd was het gooien van objecten, vooral naar andere mensen/groepen (Figuur 2). Fysiek geweld kwam minder vaak voor, evenals het vernielen van objecten. Als demonstranten geweld gebruikten, gebruikten ze soms objecten (zoals verfbommen of stokken) die van huis waren meegenomen. Supporters, die wisten dat ze gefouilleerd zouden worden, gebruikten bijna altijd meer opportunistisch voorwerpen die voorhanden waren.

Figuur 2: Soort geweld gebruikt tijdens gewelddadige interacties rond respectievelijk demonstraties en voetbalwedstrijden



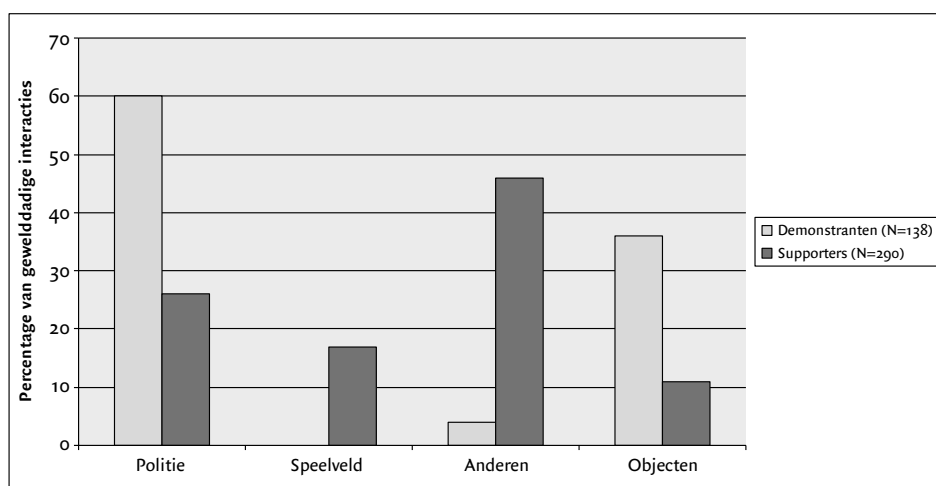
Figuur 2 toont het percentage gewelddadige interacties waarbij het gooien van voorwerpen of fysiek geweld tegen individuen of objecten voorkwam (wanneer verschillende vormen werden getoond tijdens eenzelfde interactie werd alleen de meest ernstige meegeteld; fysiek geweld werd gezien als ernstiger dan het gooien van voorwerpen, en geweld gericht tegen individuen werd gezien als ernstiger dan geweld gericht tegen objecten).

De meest voorkomende doelwitten (60 %) voor demonstranten waren de politie of politierelevante objecten, zoals voertuigen of politiebureaus (Figuur 3). Andere objecten

die werden aangevallen hadden vaak een verband met de specifieke reden van het protest (bijv. regeringsgebouwen of de ambassade van het land waartegen het protest was gericht waren in 20 % van de gevallen doelwit) of met protesteren in het algemeen (bijv. banken of kantoren van multinationals, het doelwit in 7 % van de gevallen). In 5 gevallen (d.w.z. 4 %) richtten demonstranten zich tot derde partijen (bijv. chauffeurs van passerende auto's of tegen demonstranten). In 7 gevallen (5 %) waren demonstranten zelf de doelwitten van gewelddadige initiatieven van derde partijen. In 13 gevallen (9 %) werd geweld gebruikt tegen een doel dat geen enkele relatie had met de demonstratie (bijv. een stoplicht).

Voor voetbalsupporters waren 'anderen' (bijv. rivaliserende groepen) het belangrijkste doelwit (45 %). De politie was ook een veelvoorkomend doelwit (25 %), evenals het voetbalveld (spelers, scheidsrechters, grensrechters; 20 %) of objecten (hekken, bussen, treinen enz.; 10 %).

Figuur 3: Doelwitten van geweld tijdens gewelddadige interacties rond respectievelijk demonstraties en voetbalwedstrijden



Figuur 3 laat het percentage gewelddadige interacties zien met geweld gericht tegen de politie, andere groepen of individuen, objecten of het voetbalveld (tijdens voetbalwedstrijden).

Situaties waarin geweld plaatsvindt

In bijna alle gevallen (demonstraties 96 %, voetbal 95 %) werden de gebeurtenissen onmiddellijk voorafgaand aan de gewelddadige initiatieven ook geobserveerd. In ongeveer de helft van de gevallen volgden gewelddadige initiatieven op een van de eerder gedefinieerde mogelijke directe aanleidingen (d.w.z. geweld vond plaats binnen 2 minuten na zo'n potentiële trigger, zie Figuur 4). Voor demonstranten was de meest voorko-

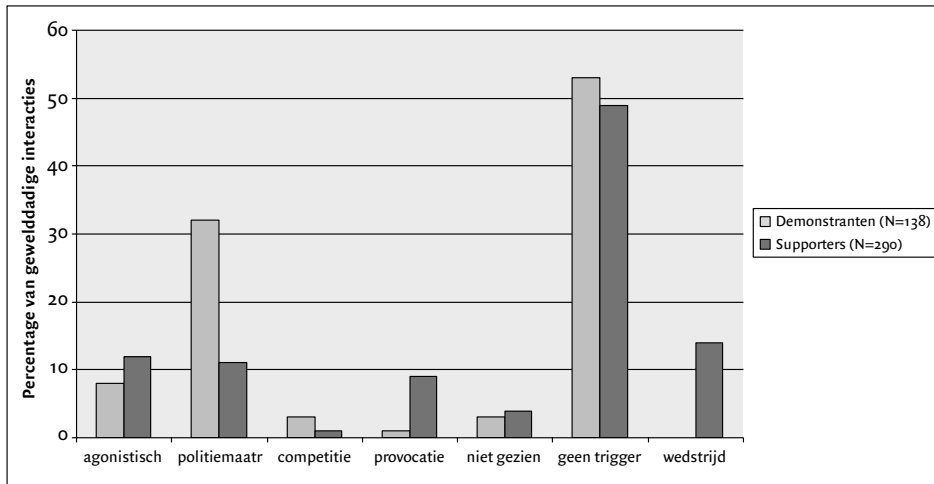
mende mogelijke aanleiding maatregelen die genomen werden door de politie (32 % van alle gewelddadige initiatieven). In 10 % van de gevallen werd een gewelddadig initiatief onmiddellijk gevolgd door een eerder voorkomend geval van geweld, bijvoorbeeld wanneer demonstranten eerst de politie aanvielen en daarna een gebouw (agonistische context). Competitie met of provocaties door anderen (bijv. mensen die proberen een blokkade te passeren, automobilisten die proberen door een blokkade heen te rijden) kwamen minder voor als mogelijke aanleidingen voor geweld. Voor voetbalsupporters werd 14 % van de gewelddadige initiatieven voorafgegaan door gebeurtenissen op het voetbalveld (bijv. als er een doelpunt werd gemaakt, of een beslissing van de scheidsrechter betwist werd), 12 % vond plaats in een agonistische context, 11 % werden voorafgegaan door maatregelen van de politie en 9 % volgden op provocaties door andere supporters.

Het werd duidelijk dat de potentiële aanleiding van gewelddadige initiatieven verschillend was voor verschillende doelwitten: geweld door supporters richting het veld was sterk gerelateerd aan gebeurtenissen op het veld, terwijl gewelddadige initiatieven van supporters of demonstranten gericht tegen de politie relatief vaak voorkwamen na politiemaatregelen. Tijdens zowel demonstraties als voetbalwedstrijden vond meer dan de helft van het geweld tussen supporters/demonstranten en de politie plaats in de context van dwangmaatregelen toegepast door de politie (56 % van het geweld gericht tegen de politie en 71 % van het geweld toegepast door de politie). Daarnaast vond 25 % van het geweld door supporters tegen objecten (maar slechts 5 % van het geweld door demonstranten tegen objecten) plaats in de context van dwingende politiemaatregelen.

Echter, voor zowel demonstranten als supporters kon in ongeveer de helft van de gevallen waar de situatie onmiddellijk voorafgaand aan een gewelddadig initiatief was geobserveerd, geen duidelijke mogelijke aanleiding worden waargenomen. In deze gevallen leek het geweld niet te ontstaan als reactie op een specifieke trigger. Natuurlijk kan worden betoogd dat dit kwam door beperkingen in de observaties en dat meer mogelijke aanleidingen zouden zijn geïdentificeerd als de observaties nauwkeuriger waren geweest. Echter, gebaseerd op observaties met een continu goed zicht op alle betrokken deelnemers en gebaseerd op herhaaldelijk bekijken van enkele incidenten die op video waren vastgelegd bestaat er genoeg bewijs om te kunnen concluderen dat geweld in veel gevallen niet plaatsvond als directe reactie op een identificeerbare gebeurtenis of actie van het doelwit.

Figuur 4 laat het percentage gewelddadige interacties zien beginnend binnen 2 minuten na een van de vooraf gedefinieerde mogelijke aanleidingen. 'Niet gezien' geeft situaties aan waar de periode die voorafging aan het gewelddadige initiatief niet in zijn geheel was geobserveerd. 'Geen trigger' geeft situaties aan waar de periode voorafgaand aan het gewelddadige initiatief in zijn geheel was geobserveerd en geen van de vooral gedefinieerde mogelijke aanleidingen leek te hebben plaatsgevonden.

Figuur 4: Mogelijke aanleidingen voor geweldadige initiatieven



Bij demonstraties was er een sterke associatie tussen de aanwezigheid van individuen die bivakmutsen ophadden (dit werd vastgesteld bij het begin van de observaties) en de waarschijnlijkheid en frequentie van het geweld. Wanneer er individuen met bivakmutsen aanwezig waren (N=35) vond er in 80 % van de observaties geweld plaats, tegenover 33 % van de gevallen wanneer ze niet aanwezig waren (N=42). Het verschil met betrekking tot de frequentie van geweld was zelfs nog duidelijker: 1.6 tegenover 0.45 geweldadige initiatieven per observatie-uur. Er leek een sterke antagonistische relatie tussen groepen mensen die bivakmutsen op hadden (die vaak naar zichzelf refereerden als 'autonomen' of 'zwart blok') en de politie.

Met betrekking tot voetbal suggereerden de observaties dat de relatie tussen verschillende groepen fans een belangrijke factor is en dat alleen al de aanwezigheid van rivaliserende supporters regelmatig genoeg was om geweld te ontlokken. Een analyse van officiële politiegegevens over het seizoen 1986/1987 verzameld door het Nederlandse Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme CIV liet zien dat de waarschijnlijkheid van een incident bijna 6 keer zo groot werd (47 % tegenover 8 %) als er een groep uitsupporters bij de wedstrijd aanwezig was, vergeleken met observaties waar dit niet het geval was (de CIV-gegevens bevatten een incident voor 87 van de 140 wedstrijden met een zichtbare groep uitsupporters, en bevatten een incident voor 14 van de 165 wedstrijden zonder uitsupporters). Wanneer twee 'risicogroepen' elkaar ontmoetten was de kans op incidenten vooral erg hoog (de CIV-gegevens bevatten incidenten bij 89 % van de 15 ontmoetingen rond wedstrijden tussen zogenaamde 'risicoteams'. Wat betreft de observaties waren er uitsupporters aanwezig tijdens alle observaties met uitzondering van 4 wedstrijden. In drie van deze gevallen is er geen geweld geobserveerd. De frequentie van geweld was twee keer zo hoog als twee 'risicoteams' elkaar ontmoetten (2.5/u tegenover 1.2/u, Mann-Whitney U test, $p < 0,001$).

De analyse van mogelijke aanleidingen onthult welke potentiële triggers voorafgingen aan geweld. Het is echter belangrijk om op te merken dat niet alle potentiële triggers werden gevolgd door geweld. De frequentie waarmee potentiële triggers werden gevolgd door een gewelddadig initiatief worden hieronder besproken.

Andere conflicten als potentiële oorzaak

Van alle 290 gewelddadige initiatieven door supporters werden er 23 (13 %) gevolgd door een ander gewelddadig initiatief (tegengeweld niet meegerekend). Er waren verschillende manieren waarop dit kon gebeuren:

- Supporters die geweld gebruikten kozen een tweede doelwit (12 gevallen): dit tweede doelwit was vooral de politie.
- Supporters reageerden op (en tegen) andere groepen supporters die geweld gebruikten tegen de politie, het veld of objecten (5 gevallen).
- Supporters die geweld van een andere groep supporters meemaakten reageerden met geweld tegen de politie of tegen objecten
- 4 overgebleven gevallen waar supporters zich eerst gewelddadig gedroegen tegen objecten en daarna tegen andere supporters of de politie.

Van alle 138 gewelddadige initiatieven door demonstranten werd 5 % gevolgd door een ander gewelddadig initiatief (zoals wanneer demonstranten eerst gewelddadig waren tegen de politie en daarna tegen een ander doelwit, of andersom).

Gebeurtenissen op het veld als potentiële aanleiding

Omstreden beslissingen van scheidsrechters, geweld op het veld en goals, werden opgenomen als mogelijke aanleidingen voor geweld door voetbalsupporters. De gebeurtenis op het voetbalveld die het meest werd gevolgd door geweld was meestal het maken van een doelpunt door een van de teams. De 32 doelpunten die een mogelijke aanleiding voor geweld waren, vormden 19 % van alle gemaakte doelpunten (in totaal werden 168 doelpunten gescoord). Doelpunten waarmee een van de teams een voorsprong met één of twee doelpunten creëerde werd het vaakst gevolgd door geweld; nog meer dan wanneer een voorsprong werd verkleind, de gelijkmaker werd gescoord of een voorsprong groter dan twee goals werd gemaakt (Chi-square test, $p < 0,05$). Voor supporters van het scorende team en die van het andere team was die initiatie van geweld voor allebei even waarschijnlijk (44 % tegenover 56 % Chi-square test, niet significant). In de meeste gevallen (20) werd het geweld gericht op de rivaliserende groep fans; in 9 gevallen werd het geweld gericht tegen (individueel op) het veld.

Na de wedstrijd was er, voor uit- en thuissupporters, absoluut geen verband tussen geweld en de uitkomst van de wedstrijd. Zowel uit- als thuissupporters waren niet gewelddadig nadat hun club had verloren vergeleken met als hun club won.

Van de geobserveerde 72 gevallen van geweld op het veld werden er 7 (10 %) gevolgd

door geweld op de tribunes. Van de geobserveerde 32 controversiële beslissingen van de scheidsrechter werden er 4 (11 %) gevolgd door geweld. In deze gevallen was het geweld in 55 % van de gevallen gericht op het veld en in de rest van de gevallen op de andere groep supporters. Er waren geen indicaties dat de initiatie van geweld verband hield met andere gebeurtenissen in de wedstrijd zoals lange onderbrekingen (bijv. voor de behandeling van een blessure).

Provocatie als potentiële aanleiding

Tijdens de voetbalobservaties werd een totaal van 217 provocaties geobserveerd. Slechts een klein deel van deze provocaties werden gevolgd door geweld van supporters (16, of minder dan 5 %). Op de meeste provocaties werd niet gereageerd. Als er wel gereageerd werd, was het meestal een reactie van een gelijke strekking. Tijdens demonstraties waren provocaties door derde partijen zeldzaam ($N=15$. Twee hiervan werden gevolgd door geweld).

Competitie als mogelijke aanleiding

Competitie voor ruimte was een regelmatig voorkomende aanleiding tijdens demonstraties ($N=305$). Dit gebeurde uiteraard wanneer demonstranten een weg of ingang blokkeerden, maar de aanwezigheid alleen al van een demonstratie op een openbare weg kon al conflicten met automobilisten creëren. Dit leidde alleen tot geweld in gevallen waar de politie geen regulerende maatregelen had genomen (in het geval van een blokkade) of wanneer de automobilisten zich een weg door de demonstranten probeerden te banen (7 gevallen).

Politiemaatregelen als een potentiële aanleiding

Een belangrijk resultaat was dat als uitsupporters werden tegengehouden door de politie op het station, er een significante toename was in geweld in vergelijking tot wanneer ze niet werden tegengehouden (46 % tegenover 0 %, Chi-square test $p < 0,001$). Er was geen merkbaar effect tussen het tegenhouden en niet tegenhouden van supporters tijdens het fouilleren bij de ingang van het stadion. Na de wedstrijd was er een duidelijk verschil: er vond meer geweld plaats wanneer uitsupporters werden tegengehouden vergeleken met wanneer ze de tribunes meteen na de wedstrijd konden verlaten (45 % tegenover 5 %, Chi-square test $p < 0,001$). Het tegenhouden van supporters op de tribunes zou geweld buiten het stadion moeten voorkomen: op deze manier zouden thuis- en uitsupporters effectiever van elkaar gescheiden worden. Het tegenhouden van uitsupporters voor een korte tijdsperiode leek de frequentie van geweld tijdens de volgende stadia echter niet te verminderen.

Verreweg de meest gebruikte politimaatregel tijdens een demonstratie was het verwijderen/verplaatsen van demonstranten. Tijdens demonstraties waren dwingende politimaatregelen in reactie op blokkades het meest vaak geassocieerd met geweld door demonstranten (19 %, $N=359$).

Reacties op geweld

Geweld door demonstranten of supporters lokte niet altijd een reactie van de politie uit. Tijdens demonstraties reageerde de politie op de een of andere manier binnen 2 minuten op 45 % van het geweld tegen de politie (N=83) en op 7 % van het geweld gericht tegen andere doelwitten (N=55). Bij 22 % van het geweld tegen andere doelwitten (N=55, het waren vaak levenloze objecten zoals gebouwen), was er binnen 2 minuten een zichtbare reactie van of vanuit het doelwit (bijvoorbeeld personen in een gebouw). De politie reageerde (binnen 2 minuten) op 49 % van het geweld door supporters richting de politie (N=65) en op 35 % van het geweld richting andere doelwitten (N=225).

Vergeleken met de politie reageerden supporters vaker (Chi-square test, $p < 0,05$) op door andere fans tegen hen gericht geweld: dit gebeurde in 68 % van de gevallen (N=128). Geweld door supporters leidde tot tegengeweld in 24 % van de gevallen als de politie het doelwit was en 36 % van de gevallen als andere supporters het doelwit waren. De reactie van supporters op geweld kon ook beperkt blijven tot niet-gewelddadige gedragingen, zoals vocalisaties (schelden, dreigen, hoongelach). Opvallend was dat vlucht- of ontwijkende reacties zeldzaam waren, en dat positieve (verzoenende) reacties ontbraken. Andere reacties die neerkwamen op 'het negeren van' het geweld (bijv. 'gewoon kijken') kwamen vaak voor. De manier waarop supporters of de politie reageerden op geweld leek af te hangen van het aantal mensen dat geweldsdelicten pleegde: als er meer supporters gewelddadig waren was de waarschijnlijkheid van een gewelddadige reactie groter (Chi-square test, $p < 0,05$).

Minder dan de helft van alle gewelddadige initiatieven genomen door de demonstranten werden gevolgd – binnen 2 minuten – door andere gewelddadige acties van dezelfde groep (demonstraties 43 %, voetbal 41 %). Geweld door supporters had de neiging om langer te duren als het doelwit reageerde met geweld. Wanneer geweld voortduurde, duurden interacties gemiddeld 3 minuten (demonstraties 161 seconden, N=59; voetbal 187 seconden, N=119). Het is interessant dat dit gemiddelde hetzelfde was ongeacht de reactie van het doelwit of de politie (als die er überhaupt was). Zoals de analyse van intervallen tussen interacties duidelijk maakte (zie beneden), leken ingrepen van de politie meer effect te hebben op de waarschijnlijkheid van het optreden van nieuwe initiatieven.

Politiemaatregelen

De politie was zichtbaar aanwezig tijdens alle observaties. In de meeste gevallen stond de politie op een kleine afstand van zowel demonstranten als supporters (binnen praat/sla-afstand). Zelfs als de aanwezigheid van de politie minder opvallend was (dit was vaak het geval in het stadion), was ze beschikbaar (en hier waren de supporters zich bewust van) om te reageren in elke situatie die zich kon voordoen.

Desondanks was er een duidelijke trend, namelijk dat hoe groter de afstand tussen de politie en uitsupporters was, des te groter de kans op geweld door supporters. Dit verschil was vooral duidelijk bij het stadion na de aankomst van de trein met uitsupporters (Chi-square test, $p < 0,03$) en binnen het stadion, zowel voor de wedstrijd als tijdens de rust (Chi-square test, $p < 0,01$).

Zoals boven aangegeven kwam het tijdens demonstraties vaak voor dat de objecten die het doelwit waren van geweld een of andere connectie hadden met de aard van het protest (zogenaamde 'risico-objecten'). Deze objecten werden soms 'bewaakt' door de aanwezigheid van de politie. Wanneer ze niet bewaakt werden was er een grotere kans dat ze een doelwit werden (54 % van de 26 risico-objecten die van tevoren werden geïdentificeerd als een mogelijk doelwit en die niet bewaakt werden, werden aangevallen, tegenover 15 % van de 68 die wel bewaakt werden; Chi-square test, $p < 0,001$). Dezelfde trend was zichtbaar bij gelegenheden waar er potentiële confrontaties waren met 'derde partijen': als de politie niet dichtbij was wanneer verkeer een blokkade probeerde te passeren was geweld door demonstranten waarschijnlijker (Chi-square test, $p < 0,05$).

Zowel demonstranten als supporters werden vaak onderworpen aan politiemaatregelen. Uitsupporters werden vaak tegengehouden door de politie (1) na aankomst op het treinstation, (2) na aankomst bij het stadion en (3) voor vertrek uit het stadion. Het tegenhouden van supporters vond vaak plaats met als doel de groep bij elkaar te houden of om de groep effectief onder controle te houden (bijvoorbeeld bij het in- of uitstappen van de bussen). Supporters werden gefouilleerd en hun kaartjes werden gecontroleerd voordat ze het stadion ingingen. In een aantal gevallen werden groepen supporters tegengehouden om ze gescheiden te houden van andere supporters. Het verwijderen/verplaatsen van supporters diende een ander doel, namelijk om geweld (of dreigend geweld) te stoppen. In deze gevallen waren de maatregelen een reactie op gebeurtenissen die zich voordeden. In andere gevallen werden supporters verwijderd/verplaatst zonder enige voorgaande context van geweld in een poging verschillende groepen supporters uit elkaar te houden of om het gedrag van supporters te reguleren (bijvoorbeeld bij het in- of uitstappen van de trein). Het arresteren van mensen (64 arrestaties werden geobserveerd rond voetbalwedstrijden) was, in principe, een reactieve vorm van politieactie, maar slechts 44 % van de arrestaties van supporters volgden direct (binnen 2 minuten) na het vergrijp. In de rest van de gevallen was de arrestatie uitgesteld en gemaakt op een geschikter geacht moment. In alle gevallen was het doel van de arrestatie om individuen te confronteren met de juridische gevolgen van hun daden. De arrestaties die onmiddellijk plaatsvonden konden daarnaast ook gericht zijn op het stoppen van ongewenste gedragingen.

Het verwijderen of verplaatsen van demonstranten gebeurde om ze weg te krijgen van 'risico-objecten' of om blokkades te breken. Verplaatsen was de meest voorkomende politiemaatregel, vooral wanneer demonstranten straten of ingangen naar gebouwen

blokkeerden. De maandelijkse blokkades bij de militaire basis in Woensdrecht (waar plannen waren om Amerikaanse kruisraketten met kernkoppen te stationeren) leidden tot het vaak (tijdelijk) verplaatsen van demonstranten om verkeer door te laten. In een aantal gevallen werden (groepen) demonstranten ook aangehouden. Het tegenhouden van demonstranten gebeurde om ze weg te houden van risico-objecten en blokkades en was in de meeste gevallen proactief (in 87 % van de gevallen), terwijl het verwijderen van demonstranten meestal een reactie was op wat door de politie gezien werd als ongewenst gedrag (in 83 % van de gevallen). In een aantal gevallen werden demonstranten verplaatst om geweld te stoppen. Tijdens demonstraties werden met uitzondering van 2 arrestaties alle arrestaties direct na het vergrijp gemaakt (in totaal werden 63 arrestaties met 335 arrestanten geobserveerd tijdens demonstraties). Dertien van deze arrestaties hielden verband met gewelddadig gedrag door demonstranten, terwijl andere verband hielden met minder ernstige vergrijpen (meestal met betrekking tot het blokkeren van een openbare weg). Ook hier was het doel van de arrestatie om individuen te confronteren met de juridische gevolgen van hun daden. Arrestaties die het vergrijp onmiddellijk volgden konden ook gericht zijn op het beëindigen van ongewenst geacht gedrag: de groepsarrestaties die werden gemaakt tijdens de maandelijkse blokkades in Woensdrecht hadden vooral dat laatste doel (persoonlijke communicatie door de commandant).

ME in volledige uitrusting was verantwoordelijk voor het meeste geweld door de politie, zowel tegen supporters als tegen demonstranten. Natuurlijk werden deze eenheden specifiek ingezet in situaties met een als verhoogd ingeschat risico. Dit was minder het geval bij hondengeleiders, die ook relatief vaak geweld gebruikten, terwijl bereden politie minder geweld gebruikte in vergelijkbare situaties (Chi-square test, $p < 0,001$). Deze verschillen in politiek geweldgebruik konden niet worden verklaard door de ernst van het supportersgeweld of de hoeveelheid problematisch gedrag dat werd gericht tot de politie door supporters (Chi-square tests, niet significant).

De politie reageerde op de een of andere manier (binnen 2 minuten) op 38 % van de gewelddadige initiatieven door supporters en op 50 % van de gewelddadige initiatieven door demonstranten. Dit ingrijpen van de politie leidde niet systematisch tot het stoppen van gewelddadige initiatieven: het percentage gewelddadige initiatieven dat doorging en de duur van het geweld varieerde niet afhankelijk van of de politie wel of niet had gereageerd. Om te bepalen of het ingrijpen van de politie een effect had op langere termijn werden de intervallen tussen interacties van gewelddadige supporters en demonstranten onderworpen aan een analyse met behulp van log-survivors⁴. Het bleek dat ingrijpen door de politie de kans dat geweld opnieuw zou beginnen significant verkleinde: zowel voor de demonstraties als de voetbalwedstrijden duurde het gemiddeld langer voordat een nieuw gewelddadig initiatief plaatsvond als de politie reageerde (op welke manier dan ook) vergeleken met situaties waar er geen reactie van de politie was.

In totaal werden 79 politie-initiatieven tot geweld geobserveerd (let op: deze bevatten geen reacties van de politie op geweld door supporters of demonstranten gericht tegen de politie). Initiatieven van de politie om geweld of dwang te gebruiken kwamen het meest voor als een onderdeel van door de politie genomen maatregelen (71 % van de gevallen). In bijna alle andere gevallen waren gewelddadige initiatieven van de politie een reactie op lastig of gewelddadig gedrag van supporters of demonstranten (dat niet gericht was tot de politie zelf). In 13 gevallen gebruikte de politie geweld of dwang als reactie op geweld door supporters of demonstranten gericht tegen de politie (en was dus geen sprake van gewelddadig initiatief van de politie). In 6 gevallen leek het gebruik van geweld door de politie onbegrijpelijk, omdat het niet duidelijk was wat het doel van het gebruikte geweld was.

Discussie: de initiatie en escalatie van collectief geweld

De eerste conclusie die kan worden getrokken uit het onderzoek is dat het mogelijk is om zinvolle gestructureerde observaties van episoden van collectief geweld te verrichten. Een beperking van de observationele methodologie is, natuurlijk, dat structurele oorzaken of de psychologie die ten grondslag ligt aan collectief geweld op deze manier niet onderzocht kunnen worden. De huidige methodologie concentreert zich op de kortetermijnprocessen die verband houden met gewelddadig gedrag in collectieve situaties. Hoewel demonstraties en voetbalwedstrijden in veel opzichten van elkaar verschillen, laten de resultaten duidelijk een aantal belangrijke overeenkomsten in collectief gedrag zien. Met betrekking tot zowel voetbal als demonstraties is zelfs in uiterst geëscaleerde gevallen van collectief geweld het aantal mensen dat daadwerkelijk gewelddadige delicten pleegt relatief laag, lijken doelwitten van geweld niet willekeurig gekozen te worden en is er in ongeveer de helft van de gevallen geen herkenbare potentiële 'trigger' voor de initiatie van geweld herkenbaar in de situatie die onmiddellijk aan het geweld voorafgaat.

De observaties leiden tot de volgende conclusies met betrekking tot het gedrag van mensen in collectieve situaties:

- Collectief geweld is in principe individueel geweld: 'agency' is op individueel niveau, mensen maken individuele keuzes and gedragen zich niet uniform (er is sprake van een 'illusie van unanimiteit' zoals beschreven door McPhail, 1991). Dit doet niet af aan het feit dat mensen fundamenteel sociale wezens zijn en dat hun beslissingen worden beïnvloed door hun sociale omgeving. Zowel voor demonstraties als voor voetbalwedstrijden was de situatiegebonden context relevant en was het interactieve actie-reactiekarakter van deze processen duidelijk zichtbaar.
- Er is geen reden om aan te nemen dat, in collectieve situaties, alleen al de aanwezigheid in een menigte ervoor zou zorgen dat mensen meer geneigd zijn tot geweld: de overgrote meerderheid van de mensen in de menigte waarin collectief

geweld werd geobserveerd (waaronder een aantal ernstige rellen die voor krantenkoppen in de media zorgden) waren totaal niet gewelddadig. Er zijn aanwijzingen in de literatuur dat veel mensen die actief op zoek zijn naar geweld in collectieve situaties ook eerder geweld gebruiken in andere omstandigheden (bijv. van den Burg, 1986; Van de Valk en Linckens, 1988). Daarnaast is er in de meeste collectieve situaties natuurlijk helemaal geen sprake van geweld (dit onderzoek richtte zich specifiek op situaties waar geweld waarschijnlijker leek).

- Er is geen reden om aan te nemen dat mensen meer geneigd zijn om zogenaamd emotioneel of irrationeel gedrag te laten zien in collectieve situaties. Integendeel, juist in gewelddadige collectieve situaties maakten mensen duidelijk keuzes en ze gedroegen zich op een manier die voor henzelf betekenisvol was. De keuzes die individuen maakten leken eerder te kloppen met een model van (bounded) rationaliteit (vgl. McPhail, 1991): ze bereidden zichzelf voor, streefden doelen na en namen risico's in ogenschouw. Er is alle reden om aan te nemen dat het gedrag van mensen in collectieve situaties beïnvloed wordt door dezelfde factoren die hun 'normale' dagelijkse gedrag beïnvloeden. In plaats van 'normloze' gedragingen laten de gegevens zien dat mensen zelfs in gewelddadige situaties zekere normen in aanmerking nemen, zoals blijkt uit ingehouden gedrag (ongeremd geweld komt erg weinig voor), de keuze voor 'gepaste' doelwitten en voorbeelden van zelfregulatie. Daarbij komt dat zowel gewelddadige demonstranten als gewelddadige supporters zich aan zekere regels hielden, waarvan de belangrijkste was om bij elkaar te blijven en elkaar te helpen tijdens confrontaties. In dit opzicht stemmen de bevindingen overeen met Turner en Killian (1985) en Reicher (1984, 1996), die overtuigend laten zien dat (gepercipieerde) normen eerder meer dan minder belangrijk worden in collectieve situaties, al kan de aard van de norm variëren.

Specifiek met betrekking tot de initiatie en escalatie van collectief geweld laten de resultaten van dit onderzoek zien dat er wat het collectief geweld betreft onderscheid moet worden gemaakt tussen twee soorten geweld:

1. Geweld verbonden met een duidelijk aanwijsbare aanleiding: dit type geweld is *reactief* – het is een reactie op specifieke elementen of fricties in een situatie, bijvoorbeeld provocaties door andere supporters of door derde partijen, gebeurtenissen op het voetbalveld (in het geval van een voetbalwedstrijd), maatregelen van de politie of een andere aanwijsbare aanleiding. Theoretisch gezien is dit soort geweld gemakkelijk te verbinden met bekende theorieën over geweld (bijv. agressie uit frustratie), competitie voor beperkte middelen of als een reactie op bedreigingen. Net zoals met andere vormen van agressie zijn mannen meer geneigd om gewelddadig te reageren dan vrouwen, en zijn adolescenten/jongvolwassenen (individueel tussen de 15 en de 25 jaar) meer geneigd om agressief te reageren dan

individueen van andere leeftijdsgroepen. Dat gezegd hebbende, mannen uit andere leeftijdscategorieën en vrouwen kunnen onder bepaalde omstandigheden ook agressief reageren. De doelwitten van het geweld kunnen variëren, maar ze houden meestal verband met de aanleiding die aan het gedrag voorafgaat (behalve in gevallen van omgerichte agressie).

2. Geweld dat geen verband houdt met een duidelijk aanwijsbare aanleiding: dit type geweld is niet reactief, maar lijkt spontaner de kop op te steken. Dit geweld wordt bijna exclusief gepleegd door groepen mannelijke adolescenten/jongvolwassenen en is specifiek gericht op soortgelijke rivaliserende groepen jonge mannen. De individuen en groepen lijken actief op zoek te gaan naar gelegenheden om de confrontatie met rivaliserende groepen aan te gaan. Theoretisch kan dit type geweld worden gezien als een expressie van het zogenaamde 'jongemannensyndroom' (Wilson en Daly, 1985), de neiging van jonge mannen om risico's te nemen en gewelddadig te zijn omdat ze de voorkeur geven aan kortetermijnvoordelen zonder de toekomst in acht te nemen. Deze neiging is primair een mannelijke trek en wordt sociaal vergemakkelijkt door de aanwezigheid van leeftijdsgenoten met hetzelfde doel. Bij gewelddadige uiteenzettingen tussen mannen zijn mogelijk gezichtsverlies, dominantie, status en wat Goffman (1959) 'presentatie van het zelf in een uiterst competitief milieu' noemt. De betrokkenheid van (vooral) jonge mannen in episodes van collectief geweld is goed gedocumenteerd in de literatuur.

Het verschil tussen de twee soorten geweld is niet absoluut en er is sprake van een duidelijke overlap door het feit dat het jongemannensyndroom ook tot uiting kan komen als reactie op aanleidingen die voor buitenstaanders triviaal lijken. Andere mechanismen zijn echter verantwoordelijk voor de escalatie van geweld:

1. Aan de ene kant is er het (gepercipieerde) risico op represailles. Uit de observatiegegevens wordt duidelijk dat slechts een kleine minderheid van een groep zich bezighoudt met de meest risicovolle soorten gedrag, terwijl de meerderheid van de deelnemers kiest voor minder risicovolle alternatieven (schreeuwen, gebaren, rennen), of helemaal niet betrokken raken. Zelfs diegenen die gewelddadig zijn gooien vooral projectielen in plaats van dat ze fysiek vechten, en het geweld wordt vaak omgericht naar levenloze objecten (hekken, bussen, treinen) in plaats van op mensen die kunnen terugvechten. Er is hierbij sprake van enige tegenstelling, omdat het jongemannensyndroom wordt gekenmerkt door risiconemend gedrag, en deelnemen aan geweld impliceert precies dat. Binnen dat kader lijken individuen echter de bedoeling te hebben om 'onnodige' risico's te vermijden en risico's te verminderen. Het feit dat jonge mannen wanneer ze gewelddadig zijn in groepsverband optreden is een vorm van het reduceren van risico's op zichzelf, net zoals het feit dat ze confrontaties vermijden of ontvluchten die ze niet lijken te kunnen

winnen, zoals in meerdere gevallen is geobserveerd. In verschillende opzichten laten de gegevens zien dat geweld aannemelijker werd wanneer op risicolocaties geen politie aanwezig was. Daarnaast wordt de politie vaker vermeden dan geconfronteerd en – vooral bij supporters – vonden de meeste confrontaties met de politie pas plaats nadat de politie een of andere maatregel had genomen. Gewelddadige supporters en demonstranten namen regelmatig voorzorgsmaatregelen door hun gezicht te verbergen om herkenning moeilijker te maken en om identificatie en arrestatie te vermijden. In het laatste deel van de studieperiode werden CCTV-camera's geïntroduceerd in voetbalstadions. Het was duidelijk dat supporters een intense afkeer hadden van deze camera's en bij voorkeur anoniem bleven ten opzichte van autoriteiten die hen zouden kunnen straffen voor hun gedrag. Deze risicoreducerende pogingen om 'anoniem' te blijven (bij de autoriteiten, niet bij hun medefans!) moeten niet worden verward met het zogenaamde de-individualisatie-effect van anonimiteit dat stelt dat anonimiteit op zichzelf antinormatief en ongeremd gedrag zou veroorzaken. Daarvoor is geen steun gevonden (Postmes en Spears, 1998). Het bewijs voor begrensde (*bounded*) rationaliteit in combinatie met de relevantie van gelegenheden om gewelddadig te zijn met een minimaal risico op represailles, zorgen voor een link tussen collectief geweld en principes van de situationele misdaadpreventie (Clarke, 1995).

2. Het tweede belangrijke mechanisme van escalatie is het bestaan van de 'wij tegen zij'-tegenstelling. Hoe vijandiger de relatie tussen verschillende groepen is, des te vaker geweld wordt geobserveerd. Dit was duidelijk het geval bij de relaties tussen rivaliserende groepen supporters en voor de relatie tussen verschillende groepen demonstranten ('autonomen/zwarte blok') en de politie. Stott en Reicher, 1998a, 510 beweren dat andere studies laten zien dat 'conflicten in menigten typisch ontstaan wanneer officiële instanties zoals de politie of het leger ingrijpen tegen on-officiële actie van de menigte'. Hoewel de resultaten van dit onderzoek laten zien dat collectief geweld niet typisch veroorzaakt wordt door acties van de politie, werden collectief toegepaste dwangmaatregelen vaak geassocieerd met een escalatie van geweld. De collectieve aard van deze maatregelen draagt bij aan, verergert of veroorzaakt een 'wij tegen zij'-perspectief dat kan leiden tot explicieter ingroup/outgroup-gedrag en tot een toename van het aantal individuen dat gewelddadig gedrag vertoont. Theoretisch is het *elaborated* sociale identiteitsmodel (ESIM) relevant (Reicher, 1984, 1996). Volgens het ESIM wordt collectieve ordeverstoring mogelijk gemaakt door de gedeelde psychologische *salience* van een gemeenschappelijke sociale identiteit bij leden van een menigte. De bepalende dimensies van deze identiteit verklaren de normatieve limieten van collectieve actie (wat mensen doen) en de mate van participatie (wie doet er wel mee en wie niet) tijdens een evenement. Deze analyse van 'sociale identiteit' stelt dat de dynamiek van interactie tussen groepen integraal is aan de psychologie van wijdverspreide ordeverstoringen. Stott en Reicher (bijv. 1998a) laten zien dat wanneer een in eerste instantie

heterogene menigte door de politie wordt behandeld als een homogeen geheel, dit leidt tot het fenomeen dat mensen in een menigte elkaar gaan en reconceptualiseren als leden van eenzelfde categorie, en daarmee een cyclus van spanning en escalerende conflicten in gang zetten.

Er is een theoretisch debat tussen verschillende verklaringen voor collectief geweld (Reicher, 1996; Stott en Reicher, 1998b), waarbij aan de ene kant het belang van predisposities voor geweld beargumenteerd wordt. Dit perspectief suggereert dat collectief geweld een resultaat is van de convergentie van individuen die geneigd zijn tot het creëren van 'wanorde' (zoals 'hooligans'). Deze benadering verklaart niet hoe en waarom collectief geweld in sommige situaties wel losbarst maar in andere niet. Aan de andere kant van het debat wordt het belang van een gecontextualiseerd, groepsdynamisch begrip van collectief geweld benadrukt. De resultaten van dit onderzoek ondersteunen deze laatste benadering waar het gaat om de relevantie van context en de interacties en relaties tussen groepen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat er grote verschillen bestaan in de bereidheid van individuen om betrokken te raken bij geweld, waarbij sommige individuen het geweld actief opzoeken zonder dat ze een aanleiding nodig hebben (behalve de aanwezigheid van een rivaliserende groep). Het hier gepresenteerde initiatie/escalatiemodel van collectief geweld kan worden gezien als een eerste stap om deze verschillende theoretische benaderingen met elkaar te combineren.

Het handhaven van de openbare orde

De resultaten van dit onderzoek hebben duidelijke gevolgen voor het handhaven van de openbare orde. Om collectief geweld te voorkomen, moeten, waar mogelijk en haalbaar, wrijvingen worden vermeden. Dat vereist het zo veel mogelijk faciliteren van de legitieme activiteiten en bedoelingen van deelnemers, en het identificeren van potentiële fricties. Daarnaast is het nodig evenementen te monitoren en te observeren om situaties op te merken waar wrijving begint te ontstaan. Er moeten maatregelen genomen worden om wrijvingen te voorkomen of om vroegtijdig om te kunnen gaan met de gevolgen van wrijvingen. Dat houdt in dat er communicatie met deelnemers is en dat ze geïnformeerd moeten worden, zodat ze vernemen wat voor hen van belang is, om misverstanden te voorkomen en om medewerking te verkrijgen. Wat betreft groepen jonge mannen die op zoek zijn naar confrontaties zal het relevant zijn om ze te identificeren en om ze te leren kennen, zodat hun gedrag tijdig kan worden beïnvloed door duidelijk te maken welke grenzen er aan hun gedrag worden gesteld. Dit omvat ook directe communicatie. Wat betreft hun risicoperceptie moet het hen (en anderen) duidelijk zijn welke gevolgen er vastzitten aan het overschrijden van deze grenzen. Door hen te leren kennen zal hun anonimiteit ten opzichte van autoriteiten verminderd worden. De handhaving van de openbare orde moet maatregelen die een 'wij tegen zij'-situatie oproepen en ingroup/

outgroup-gedrag waarschijnlijker maken zo veel mogelijk vermijden: interactie en communicatie zijn daarbij belangrijke hulpmiddelen. Wanneer geweld toch plaatsvindt, is het belangrijk om tijdig te reageren in plaats van te wachten tot de situatie uit de hand loopt, en om dit te doen op een doelgerichte manier, specifiek gericht op individuen die over de schreef gaan. Deze strategische en tactische principes passen goed bij de vier principes voor de ordehandhaving in menigten zoals geformuleerd door Reicher, Stott e.a. (2004-2007).

Tot dusverre hebben de resultaten van het onderzoek geleid tot verschillende praktische toepassingen. Bij de Eurotop die werd georganiseerd tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 1997 vormde de Amsterdamse politie een zogenaamde 'vredeseenheid': een politie-eenheid bestaande uit zo'n 40 geüniformeerde agenten die specifiek waren getraind om het contact aan te gaan met demonstranten door met hen te communiceren. Deze eenheid, die nog steeds bestaat, wordt vaak ingezet bij allerlei demonstraties en draagt veel bij aan het voorkomen van ongeregeldheden. De oprichting van deze 'dialogoogeenheid' is geen direct resultaat van het onderzoek, vooral ook omdat hij past bij eerdere ervaringen en experimenten in Nederland (zie bijvoorbeeld IJzerman, 1982), maar strookt wel met de resultaten van het onderzoek.

Een meer directe lijn kan er getrokken worden tussen de resultaten van het onderzoek en de voorbereidingen van de politie voor het EK Voetbal Euro 2000, dat werd gehouden in Nederland en België. Op basis van het onderzoek en de praktische expertise van de betrokken agenten in het binationale politieproject dat zich voorbereidde voor Euro 2000 werd er een 'Politie Gedragsprofiel Euro 2000' opgesteld en goedgekeurd door de autoriteiten. Doel hiervan was een uniforme invloed te hebben op het gedrag van bezoekers in de verschillende gaststeden. Aan de grondslag van het profiel lag het idee dat een *vriendelijke doch strenge*, onopvallende aanpak het geschiktst zou zijn. Adang (2001) en Adang en Cuvelier (2001) deden verslag van de resultaten van het onderzoek naar de implementatie van het gedragsprofiel in alle gaststeden en konden de effectiviteit van de 'vriendelijke doch strenge' aanpak aantonen. Kenmerkend van de 'low profile'-aanpak is de inzet van een substantieel, maar begrepsd aantal politieagenten in hun dagelijkse uniform, patrouillerend in tweetallen of kleine groepjes, die communiceerden met supporters.

Deze interacties waren vriendelijk, maar op overtredingen van supporters werd snel gereageerd. Bij de low profile-aanpak was de inzet van de politie gebaseerd op *intelligence* en informatie geleverd door de teams van de spotters. Bij de contrasterende high profile-aanpak waren meer dan drie keer zo veel agenten zichtbaar op straat. Deze agenten droegen vaker hun ME-uitrusting en werden vergezeld door hun ME-voertuigen; ze vormden grotere groepen, zodat ze minder makkelijk te benaderen waren. Het is belangrijk op te merken dat het onderscheid dat hier gemaakt wordt veel subtieler is dan het onderscheid tussen paramilitaire en niet-paramilitaire stijlen van het handhaven van de openbare orde (Jefferson, 1987, 1990; Waddington, 1987, 1993). In zowel de high

profile- als de low profile-benaderingen was er een duidelijke leidinggevende commandostructuur aanwezig en kon gebruik worden gemaakt van ME's met al hun bewapening en uitrusting. In meer of mindere mate werden deze ervaringen later gebruikt tijdens Euro 2004 in Portugal (Stott, Adang e.a., 2007, 2008), de Wereldbeker van 2006 in Duitsland (Schreiber en Adang, 2010) en Euro 2008 in Oostenrijk en Zwitserland (Adang en Brown, 2008).

Het onderzoek was ook relevant bij andere praktische toepassingen. Arnhem was een van de gaststeden van Euro 2000. Bij het toernooi had de politie van Arnhem speciale aandacht gegeven aan de kwaliteit van het verzamelen van informatie en de analyse van die informatie. In 2002, nam de politie van Arnhem initiatieven om het beheer van hun informatie en voetbalgeweldgerelateerde intelligence te verbeteren. Door gebruik te maken van kennis over het jongemannensyndroom en van het feit dat voetbaldelinquenten meer geneigd zijn om in andere situaties ook geweld te gebruiken, verzamelden en analyseerden ze doelgerichte informatie, zodat ze individuen en groepen die betrokken waren bij geweld eerder konden identificeren. De resulterende aanpak was echter niet zomaar een traditionele 'hooligan'-aanpak gericht op onderdrukking. Vanaf het begin was het doel om een meer op maat gemaakte aanpak mogelijk te maken voor het in toom houden van supporters, zowel op individueel als op groepsniveau. Op deze manier werd de Arnhemse politie minder vaak verrast door plotselinge incidenten, hoefden ze minder politieagenten (en vooral minder ME) in te zetten rond voetbalwedstrijden en konden ze 'betere' arrestaties verrichten (d.w.z. arrestaties die vaker tot succesvolle vervolging leidden). Op individueel niveau werden specifieke benaderingen ontwikkeld in samenwerking met de voetbalclub en met jeugdwerkers om mensen aan te moedigen om zich te weerhouden van betrokkenheid bij geweld (Ferwerda en Adang, 2005). De methodologie werd met succes op proef toegepast in drie andere korpsen, en is vervolgens ingevoerd in alle Nederlandse politiekorpsen.

Een ander vervolg van het onderzoek was de ontwikkeling van peer review evaluatieteams (Adang, 2006; Adang en Brown, 2008) die op dit moment in verschillende Europese landen hun werk doen. Het idee van een peer review evaluatieteam is om ervaren politieagenten uit verschillende landen, onder wetenschappelijke leiding, te betrekken bij de *real time* observatie van politieoptreden en om ze feedback te geven. Niet om te oordelen of te bekritisieren, maar om uit te wisselen en te leren, waardoor een win-winsituatie ontstaat waarmee zowel de betrokken politiekorpsen als de deelnemende reviewers hun voordeel doen en waaruit meer algemene lessen voor de handhaving van de openbare orde kunnen worden getrokken. Een expliciet doel van peer review evaluatieteams is om de toepassing van theorie in de praktijk en de continue ontwikkeling van theorie gebaseerd op praktische ervaringen en veldwerk te versterken.

Literatuur

- Adang, O.M.J., 'Voetbalvandalisme geobserveerd', *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 38 (1988), nr. 4, 302-312.
- Adang, O.M.J., 'Gedrag van mensen tijdens rellen', in: P.B. Defares en J.D. van der Ploeg (red.), *Agressie*. Assen: Van Gorcum 1991.
- Adang, O.M.J., *Hooligans, autonomen, agenten Geweld en politie-optreden in relsituaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.
- Adang, O.M.J., *Friendly but Firm: The Maintenance of Public Order*. Paper Presented at the 2001 Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30- September 2 2001.
- Adang, O.M.J., 'Utilisation-Focused Evaluation of Large-Scale Police Operations: International Evaluation Teams', in: W. Stol en R. v.d. Wal (red.), *Politiekundige verkenningen 2005-2006*. Apeldoorn: Politieacademie 2006.
- Adang, O.M.J. en E. Brown, *Policing Football in Europe. Experiences from Peer Review Evaluation Teams*. Apeldoorn: Politieacademie 2008.
- Adang, O.M.J. en C. Cuvelier, *Policing Euro 2000*. Apeldoorn: Dutch Police Academy 2001.
- Adang, O. en C. Stott, 'Evaluation of Public Order Policing during Euro 2004', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jg. 3 (2004), nr. 4, 46-47.
- Berk, R., 'The Controversy Surrounding Analyses of Collective Violence: Some Methodological Notes', in: J.F. Short en M.E. Wolfgang (red.), *Collective Violence*. Chicago: Aldine/Atherton 1970.
- Brug, H. van den, *Voetbalvandalisme. Een speurtocht naar verklarende factoren*. Haarlem: De Vrieseborch 1986.
- Clarke, R.V., 'Situational Crime Prevention', in: M. Tonry en D. Farrington (red.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Chicago: University of Chicago Press 1995.
- della Porta, D. en H. Reiter, 'The Policing of Protest in Contemporary Democracies: An Introduction', in: D. della Porta en H. Reiter (red.), *Policing Protest*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1998
- Ferwerda, H. en O.M.J. Adang, 'Hooligans in beeld. Van veel blauw naar slim blauw', *Het tijdschrift voor de politie*, jg. 67 (2005), nr. 12, 18-20.
- Frosdick, S. en P. Marsh, *Football Hooliganism*. Cullompton: Willan 2005.
- Goffman, E., *The Presentation of Self in Everyday Life*. London: Penguin 1959.
- IJzerman, P.D., 'UC-Almelo 1981, van relbestrijding naar relbeheersing', *Algemeen Politieblad*, jg. 132 (1982), nr. 1, 3-7.
- Jefferson, T. (1987). 'Beyond Paramilitarism', *British Journal of Criminology*, jg. 27 (1987), nr. 2, 47-53.
- Jefferson, T., *The Case against Paramilitary Policing*. Milton Keynes: Open University Press 1990.

- McPhail, C., *The Myth of the Madding Crowd*. New York: Aldine de Gruyter 1991.
- McPhail, C., 'Stereotypes of the Crowds and Collective Behavior: Looking Backward, Looking Forward', in: D. E. Miller, M. A. Katovich en S. L. Saxton, *Constructing Complexity: Symbolic Interaction and Social Forms*. Greenwich, CT: JAI Press 1997.
- McPhail, C., D. Schweingruber, en J. McCarthy, 'Policing Protest in the United States: 1960 – 1995', in: D. della Porta en H. Reiter (red.), *Policing Protest*. Minneapolis: University of Minnesota Press 1998.
- Postmes, T. en R. Spears, 'Deindividuation and Antinormative Behavior: A Meta-Analysis', *Psychological Bulletin*, jg. 123 (1998), nr. 3, 238-259.
- Reicher, S.D., 'The St Paul's Riot: An Explanation of the Limits of Crowd Action in Terms of a Social Identity Model', *European Journal of Social Psychology*, jg. 14 (1984), nr. 1, 1-21.
- Reicher, S.D., 'The Battle of Westminster': Developing the Social Identity Model of Crowd Behaviour in order to Explain the Initiation and Development of Collective Conflict', *European Journal of Social Psychology*, jg. 26 (1996), nr. 1, 115-134.
- Reicher, S., C. Stott, P. Cronin en O.M.J. Adang, 'An Integrated Approach to Crowd Psychology and Public Order Policing', *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, jg. 27 (2004), nr. 4, 558-572.
- Reicher, S., C. Stott, J. Drury, O.M.J. Adang, P. Cronin en A. Livingstone, 'Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice', *Policing*, jg. 1 (2007), nr. 4, 403-415.
- Schreiber, M. en O.M.J. Adang, 'Fiction, Facts and a Summer's Fairy Tale: Mixed Messages at the World Cup 2006', *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, jg. 20 (2010), nr. 2, 237-255.
- Schweingruber, D., 'Mob Sociology and Escalated Force: Sociology's Contribution to Repressive Police Tactics', *The Sociological Quarterly*, jg. 41 (2000), nr. 3, 371-389.
- Sighele, S., *La foule criminelle. Essai de psychologie collective*. Paris: Alcan 1892.
- Stott, C., O.M.J. Adang, A. Livingstone, en M. Schreiber, 'Variability in the Collective Behaviour of England Fans at Euro 2004: Intergroup Relations, Identity Content and Social Change', *European Journal of Social Psychology*, jg. 37 (2007), nr. 1, 75-100.
- Stott, C., O.M.J. Adang, A. Livingstone en M. Schreiber, 'Tackling Football Hooliganism: A Quantitative Study of Public Order, Policing and Crowd Psychology', *Psychology, Public Policy, and Law*, jg. 14 (2008), nr. 2, 115-141.
- Stott, C.J., en S. Reicher (1998a), 'Crowd Action as Intergroup Process: Introducing the Police Perspective', *European Journal of Social Psychology*, jg. 28 (1998), nr. 4, 509-529.
- Stott, C.J., en S. Reicher, (1998b), 'How Conflict Escalates: the Inter-Group Dynamics of Collective Football Crowd "Violence"', *Sociology*, jg. 32 (1998), nr. 2, 353-377.
- Turner, R.H., en L.M. Killian, *Collective Behavior*. Derde druk, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall 1987.
- Valk, P. van de en P.J. Linckens, 'Voetbalvandalen. Hun contacten met politie en justitie', *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 38 (1988), nr. 4, 313-320.

- Waddington, P.A.J., 'Towards Paramilitarism? Dilemmas in the Policing of Public Order', *British Journal of Criminology*, jg. 27 (1987), nr. 2, 37-46.
- Waddington, P.A.J., *The Strong Arm of the Law: Armed and Public Order Policing*. Oxford: Clarendon Press 1991.
- Waddington, P.A.J., 'The Case against Paramilitary Policing Considered', *British Journal of Criminology*, 33 (1993), nr. 3, 353-373.
- Wilson, M. en M. Daly, (1985). 'Competitiveness, Risk-Taking and Violence: The Young Male Syndrome', *Ethology and Sociobiology*, jg. 6 (1985), nr. 1, 59-73.
- Zimbardo, P.G., 'The Human Choice: Individuation, Reason and Order versus De-Individuation, Impulse and Chaos', in: W. J. Arnold en D. Levine (red.), *Nebraska symposium on motivation* vol. 1, Lincoln, NE: University of Nebraska Press 1969.

Begrenzen én ondersteunen

De reclasseringswerker als professional en gezagsdrager

Ada Andreas en Jaap A. van Vliet

Hoe verander je het gedrag van iemand die dat in het kader van een justitieel kader moet veranderen, maar daar helemaal niet voor gemotiveerd is? Dit is de opdracht van de reclasseringswerker. Pas recentelijk beseft men dat het werken in een justitieel kader iets anders is dan vrijwillige hulpverlening en dat evidence-based methodieken daarbij kunnen helpen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat bij behandelaren die in staat zijn hun begrenzendende en ondersteunende activiteiten evenwichtig te combineren minder cliënten uitvallen en meer cliënten de behandelings- en reclasseringsdoelen halen. De onderzoekers noemen de werkers die begrenzen en ondersteunen weten te combineren 'hybride werkers'. Deze handelen doelgericht, directief en met gezag, ze zijn helder over voorwaarden en verwachtingen, rechtvaardig in de relatie (onder meer door rekening te houden met omstandigheden en responsiviteit), ze tonen zorg voor hun cliënten en overschrijden de grens met 'autoritair gedrag' niet. De groeiende kennis over 'wat werkt' zet de professional die gezag durft te dragen en moed en verantwoordelijkheid toont sterker op de kaart.

Inleiding

Onlangs gaf een Poolse politieagent zichzelf een bekeuring voor het lopen op een spoorlijn. Hij deed dit om het verplichte aantal uitgeschreven bonnen te halen en zodoende te voorkomen dat hij op zijn inkomen zou worden gekort. Dit krantenbericht, aangehaald door Claesen e.a. (2011), klinkt wellicht bizar, maar veel medewerkers van de Nederlandse reclassering zullen zich herkennen in de keuze die deze politieman maakte; de druk om 'productie te maken' kan nog wel eens leiden tot keuzes die voorbijgaan aan vragen van zinvolheid en effectiviteit: het 'waartoe' van hun werk.

In 2007 werd door de Tweede Kamer de motie-Van Velzen/Teeven (Tweede Kamer, 2007) aangenomen nadat binnen de reclasseringsorganisaties en in de politiek was geconstateerd dat reclasseringswerkers zich te veel beperkt voelden in het gebruik van hun professionele ruimte door een overmatige productiedruk en verantwoordingsplicht.

Reclasseringswerkers doen hun werk in opdracht van justitiële instanties, soms in opdracht van gemeenten. De positie van opdrachtnemer die verantwoording aflegt aan deze opdrachtgevers legitimeert wat reclasseringswerkers doen. De vrijwilligheid van justitiabelen tot deelname aan reclasseringstrajecten in het algemeen is beperkt; voor

hen staan er meestal grote belangen en ook risico's op het spel: een voorwaardelijk strafdeel kan ten uitvoer worden gelegd als hij niet meewerkt aan het reclasseringstraject. In het reclasseringswerk worden juridische kaders geboden waarbinnen het werk plaatsvindt en daar staat tegenover dat beslissingen vaak worden genomen door onafhankelijke derden, zoals de rechter of de officier van justitie. Het is dan ook van belang dat de deskundigheid van de reclasseringswerker als enerzijds adviseur van justitiële instanties en anderzijds uitvoerder van reclasseringstrajecten met justitiabelen goed is ontwikkeld. Daarbij behoort naar onze mening naast kennis op cognitief niveau ook een heldere oriëntatie op zijn positie in relatie tot anderen in het justitiële proces. De mate waarin het gebruik van macht door de reclasseringswerker is gelegitimeerd of waarin gezag wordt uitgeoefend hoort daar bij.

In een recent hoofdstuk over de professionaliteit van reclasseringswerkers in ontwikkeling stellen Menger en Van Vliet (2012) dat reclasseringswerkers een complexe functie hebben.

Een reclasseringswerker: 'Ik heb zo ongeveer alle instellingen aan de telefoon gehad voor deze meneer, word van het kastje naar de muur gestuurd. Hij kan nergens terecht. Zonder paspoort geen huisvesting, zonder huisvesting geen uitkering, met een alcoholprobleem niet welkom in de opvang, met schulden niet in aanmerking voor, nou ja, ga zo maar door. Je zou zeggen dat in Nederland niemand op straat hoeft te leven, maar in dit geval lijkt het daar niet op. Iedere twee weken heb ik een gesprekje met hem over de stand van zaken. Dan krijgt hij koffie en een sigaretje, gewoon, om hem te laten zien dat hij er mag zijn. Hij komt altijd, en altijd op tijd.' (Geuijen e.a., 2010)

De reclassering heeft als doel bij te dragen aan een veilige en humane samenleving. Het zo veel mogelijk voorkomen van nieuw delictgedrag van de reclasseringscliënten staat hierin centraal. Afhankelijk van de visie van elk van de drie reclasseringsorganisaties¹ in Nederland wordt hierbij de nadruk gelegd op de veiligheid in de samenleving,² het toeleiden van cliënten naar effectieve, reguliere zorg³ en het bieden van perspectief aan kinderen, jongeren en volwassenen op een nieuw en zinvol bestaan.⁴ Daarmee dragen reclasseringswerkers een grote verantwoordelijkheid. Niemand kan dit werk doen zonder goede opleiding en voorbereiding, maar ook met de juiste opleiding is dit werk niet voor iedereen weggelegd.

Tot de algemene competenties voor reclasseringswerk behoren: een heldere oriëntatie op de waarden van waaruit het werk wordt gedaan, goed op de hoogte zijn en blijven van de *state of the art* en goed in staat zijn om het eigen professionele gedrag kritisch ter discussie te stellen met collega's en experts. Persoonlijke competenties bevatten onder meer het vermogen een juiste balans te bewaren tussen afstand en nabijheid en het vermogen een doelgerichte werkalliantie op te bouwen met een goede balans tussen het

controleren en begeleiden van reclasseringscliënten waarin gewerkt wordt aan de doelstellingen als risicobeheersing, maar ook aan gedragsverandering en re-integratie van de reclasseringscliënt. Daarnaast is het belangrijk dat reclasseringswerkers in staat zijn samen te werken met andere professionals binnen en buiten de justitieketen, rekening houdend met ieders expertise en positie (Bosker e.a., 2011; De Jonge, 2011; Menger en Van Vliet, 2012).

In dit hoofdstuk zullen wij aandacht besteden aan de reclasseringswerker als gezagsdrager en als professional. Daarbij laten wij zien dat de reclassering tot het einde van de vorige eeuw vooral gebruikmaakte van werkwijzen en methodieken die waren afgeleid van het werken met cliënten die op vrijwillige basis hulp vroegen. Vooral in de eerste jaren van deze eeuw kwamen ontwikkelingen op gang die leidden tot een oriëntatie op alternatieven en methodieken specifiek gericht op de dynamiek van het werken in een gedwongen, justitieel kader.

Wij zullen eerst een korte inleiding geven over de historie van de reclassering, die zijn wortels heeft in particulier initiatief en zich steeds in dialoog met de overheid heeft ontwikkeld en aangepast aan de maatschappelijke omstandigheden.

Daarna geven we een overzicht van een aantal theoretische stromingen waarmee het reclasseringswerk evidence-based onderbouwd kan worden en waarmee reclasseringswerkers de effectiviteit van hun dagelijks handelen kunnen laten toenemen. Tot slot trekken we nog enkele conclusies.

De reclassering

De reclassering in Nederland heeft een geschiedenis van bijna 190 jaar. Vanouds is de reclassering een particuliere aangelegenheid geweest. In zijn proefschrift uit 1995 onderzoekt Heinrich de geschiedenis en de ontwikkeling van de reclassering sinds 1823. Zijn onderzoek richt zich daarbij vooral op de vraag hoe de relatie tussen deze particuliere reclassering en de overheid zich heeft ontwikkeld vanaf het ontstaan van de georganiseerde reclassering tot 1995. Door de reclassering een wettelijke basis te geven, stelt hij, raakte het particulier initiatief betrokken bij de uitvoering van een deel van het overheidsbeleid (Heinrich, 1995, 18). Het in 1823 opgerichte Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen ('het Genootschap') had als algemene doelstelling de morele verheffing van justitiabelen, waarbij het specifieke doel was dat de resultaten van deze verbetering ten goede zouden komen aan de samenleving als geheel (Heinrich, 1995, 17-18). De relatie van de op dit moment bestaande drie reclasseringsorganisaties (3RO) met de overheid is anders dan ooit tevoren. Maar de visies en richtinggevende doelstelling van deze organisaties beogen nog steeds een bijdrage te leveren aan de samenleving als geheel en zijn in deze tijd vooral gericht op de veiligheid van de samenleving en het uitbannen van risico's die justitiabelen zouden kunnen vormen voor anderen. Of deze bijdrage op dit moment ook reëel door de reclasseringsorganisaties

wordt geleverd is niet onderzocht, en is moeilijk te onderzoeken en vast te stellen. Deze vraag zal hier daarom buiten beschouwing blijven.

De eerste periode van de reclassering na de oprichting van 'het Genootschap', van 1823 tot 1886, kenmerkt zich door een grote mate van aansluiting van de reclassering bij het in die tijd veranderende gevangeniswezen, dat vóór die tijd sterk was gericht op afschrikking en vergelding. In deze periode ontstond, ook vanuit de overheid, erkenning voor een andere doelstelling van de gevangenisstraf dan in de periode daarvoor: de 'zedelijke verbetering' en hulp na ontslag uit detentie, die aan de resocialisatiedoelstelling van de latere reclassering ten grondslag lag. Pas in een volgende periode van de ontwikkeling van de reclassering zouden het Leger des Heils en een aantal andere lokaal en landelijk werkende instellingen reclasseringswerk gaan uitvoeren. Een belangrijke periode in de recente historie was 1976 tot 1985, waarin een grote afstand bestond tussen reclassering en overheid. De toenmalige Algemene Reclasseringsvereniging (ARV) was de grootste reclasseringsorganisatie, daarnaast waren er de landelijk werkende verslavingsreclassering, georganiseerd in de toenmalige Consultatiebureaus voor Alcoholisme en Drugs (CAD's), Leger des Heils Reclassering en het regionaal werkende Hulp voor Onbehuisden (HVO). De ARV zag zichzelf als welzijnsorganisatie, die 'welzijnswaarden en -normen' tot gelding wilde brengen binnen het strafrechtelijke veld, maar toch op een zekere afstand van de strafrechtspleging. Het spanningsveld tussen reclassering en overheid in die periode had te maken met enerzijds deze opstelling van de reclassering en anderzijds de strafrechtelijke klimaatsverandering die zijn sporen op het takenpakket van de reclassering naliet. De periode tussen 1982 en 1995 werd gekenmerkt door de oprichting van 19 zelfstandige arrondissementale stichtingen, federatief samenwerkend in de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen. Deze organisatievorm pretendeerde ruimte te scheppen voor een inbreng vanuit de regionale samenleving, die vorm kreeg in besturen waarin in het bijzonder gebruikers van diensten van de reclassering zitting hadden.⁵ Dit model, hoewel op het oog een maximaal vormgegeven particuliere organisatievorm, leidde tot grote versnippering en een machtsstrijd binnen federatief verband. Tegelijkertijd gaf het vorm aan de opvatting van het Ministerie van Justitie dat de reclassering een herkenbaar onderdeel moest zijn van de strafrechtspleging. De in 1995 tot stand gekomen reorganisatie beoogde om vanuit onder meer dit inzicht een bijdrage te leveren aan de strafrechtspleging. Centraal stonden hierin drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils, verenigd in één koepelorganisatie, Stichting Reclassering Nederland. Deze periode van 1995 tot 2004 kenmerkt zich door de geleidelijke afbouw van alternatieven voor strafrechtspleging ten gunste van werkwijzen die meer in het strafrecht zijn verankerd. Alternatieve sancties werden wettelijk verankerd als leer- en werkstraffen, waarmee wel de rechtszekerheid werd bevorderd, maar de mogelijkheden van de reclasseringswerker om op het individu toegespitste interventies aan te bieden werden verminderd. Vroeghulp werd, in plaats van een crisisinterventiemoment, een taxatiemoment om cliënten al dan niet tot het reclasseringsproces toe te laten,

een ontwikkeling die al in de jaren negentig was ingezet (Van Vliet, 1993). Geleidelijk verdween ook de terminologie ‘hulp en steun’ (zie onder meer artikel 14d Sr.) uit het reclasseringswerk, hoewel de wettelijke bevestiging hiervan pas plaatsvond in de loop van 2011 (zie Tweede Kamer 2010). In plaats van ‘hulp en steun’ werd (en wordt) steeds in het algemeen de term ‘toezicht’ gebruikt, hoewel het toezicht wettelijk was (en is) voorbehouden aan het OM (Van Vliet, 2007, 77). De uitgangspunten van waaruit en de wijze waarop dit toezicht wordt uitgevoerd is regelmatig aan verandering onderhevig, onder invloed van maatschappelijke tendensen.

In het afgelopen decennium is een ontwikkeling te zien van het gebruik van voor-structureerde diagnoses, risicotaxaties, registratie en digitale verantwoording van uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van overeengekomen aantallen genormeerde producten. In het in 1999 ingevoerde Cliënt Volg Systeem (CVS), in 2011 vervangen door een verbeterd systeem, IRIS, moeten gegevens over cliënten, al dan niet uitgevoerde werkzaamheden en hoeveelheden gerealiseerde producten worden verwerkt. Dit enerzijds met het oog op de professionele organisatie van de werkzaamheden van reclasseringswerkers, anderzijds met het oog op verantwoording van de productie aan het Ministerie van Justitie. In 2002 werd uiteindelijk, gekoppeld aan de systematiek van het CVS, overgegaan op het systeem van outputsturing (OPS) en outputfinanciering (Ramers, 2003; Van Vliet, 2004).

De reclasseringswerker als gezagsdrager

Lipsky definieerde in 1980 *street-level bureaucrats* als medewerkers in de publieke dienstverlening die in direct contact staan met het publiek en die tamelijk veel autonome beslissingsruimte hebben in de uitvoering van hun werk. In 1980 waren reclasseringswerkers, net als docenten of politieagenten, zonder meer *street-level bureaucrats*. Lipsky stelde dat de som van de werkzaamheden van al deze uitvoerders, deze *street-level bureaucrats*, uiteindelijk de uitkomsten van bijvoorbeeld het onderwijs of het reclasseringswerk bepaalden, waarmee beleidsuitvoerders beleidsmakers werden, een tot dan toe vaak verwaarloosde of zelfs onopgemerkte cruciale factor bij het formuleren van beleid. In een meer moderne benadering kan de reclasseringswerker opgevat worden als een *street-level bureaucrat* die werkt voor een *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980, 2010). In zijn studie *Street-Level Bureaucracy* (1980, 2010) geeft Lipsky voor dit organisatie-type de volgende definitie: ‘Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats. Public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their workforce are called street-level bureaucracies.’ In dit type organisatie staat het contact tussen de medewerker en de cliënt centraal. Voorbeelden zijn organisaties en werkers van ziekenhuizen, scholen, politie en reclassering. Daarnaast is een kenmerk dat de *street-level bureaucracy* de enige

aanbieder van de betreffende dienst is. Van Schaik (2009) citeert Lipsky en zegt hierover dat het kenmerkend is dat mensen in dienst van deze organisaties beslissingen nemen over andere mensen. De street-level bureaucrat heeft tijdens de uitvoering van zijn werk altijd de verantwoordelijkheid om rekening te houden met – of moet op zijn minst openstaan voor de mogelijkheid van – speciale omstandigheden en kansen van iedere cliënt en hij moet deze afzonderlijk bekijken (Lipsky, 2010, 161).

Maar gezagsdragers, dus ook reclasseringswerkers, moeten zich niet alleen procedureel maar ook moreel verantwoorden en dit kunnen verwoorden. Een belangrijke waarde in het reclasseringswerk is dat rekening moet worden gehouden met belangen van anderen, zoals slachtoffers, de eigen collega's en de maatschappelijke veiligheid. Als dit met elkaar op gespannen voet staat, leidt dit tot dilemma's. Krechtig zegt: 'Als werker respectvol afkeuren wat iemand heeft gedaan vraagt om een stevige morele basis van de werker en een gedeelde opvatting over hoe dat in de werkpraktijk uit te dragen. De morele opdracht is complex: een visie ontwikkelen en uitdragen op wat een goed leven is, in relaties met cliënten die daar op een aantal aspecten flink van afwijken. De werker moet in staat zijn mensen te helpen om het leven een andere wending te geven, "het rechte pad op", terwijl tegelijkertijd de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt centraal staat' (Krechtig, 2009).

Een reclasseringswerker: 'Het ging om huiselijk geweld. Er was weer een incident geweest. De officier eiste dat ik de zaak retourneerde, maar ik wist zeker dat ik hem weer terug zou krijgen. Dus ik ben doorgegaan met de gesprekken.' (Geuijen e.a., 2010)

In de meeste gevallen moet de street-level bureaucrat in korte tijd een persoonlijke afweging maken die van zeer grote betekenis kan zijn voor de toekomst en de persoonlijke levenssfeer van de cliënt. De andere kant van deze medaille is dat de street-level bureaucrat een relatief grote mate van discretionaire ruimte heeft bij de invulling van zijn taken en beslissingen. Tijdens zijn werk wordt hij geconfronteerd met complexe situaties die hem voor complexe dilemma's plaatsen die niet altijd eenvoudig zijn op te lossen door het volgen van een protocol. Zijn beslissingen hangen mede af van zijn eigen observaties en beoordelingen en deze zijn niet altijd terug te brengen tot van tevoren afgesproken beleid of programmatische kaders. Het is de uitdaging voor en de kunst van de street-level bureaucrat om de goede balans te vinden tussen enerzijds de flexibiliteit en menselijkheid en anderzijds de kloppende toepassing van de wet- en regelgeving. Dit vergt van iedere street-level bureaucrat een flexibele instelling en de professionele kwaliteit om situaties met een frisse blik te benaderen.

Een reclasseringswerker: 'Meneer is een notoire junk en pleegt allerlei delicten. Hij is gevaarlijk en heeft geen kader. Er is een gebrek aan continuïteit bij de mensen die zich met hem bezighouden. Iemand moet de lijn vasthouden. Het is maatschappelijk niet verantwoord om deze zaak af te sluiten.' (Geuijen e.a., 2010)

Vanuit het perspectief dat iedere burger recht heeft op een gelijke behandeling en beschermd moet worden tegen willekeur van overheidsoptreden levert dit binnen de werkomgeving van de street-level bureaucrat spanningen op. 'Street-level bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however is in a sense impossible to do in ideal terms' (Lipsky 2010), waarmee het dilemma van de reclasseringswerker als gezagsdrager duidelijk wordt. Ook voorspelde Lipsky dat de bureaucratische controle en verantwoordingsverplichtingen ('accountability and productivity') zouden toenemen, zoals in de huidige reclasseringspraktijk ook het geval is (zie ook Geuijen e.a., 2010).

De in de inleiding genoemde motie-Van Velzen/Teeven maakte het mogelijk om in een pilot te testen of meer gebruik van professionele ruimte zou leiden tot het effectiever uitvoeren van het werk. In grote lijnen bleek dat reclasseringswerkers, meer dan volgens de geldende protocollen mogelijk was, gingen investeren in het bieden van meer continuïteit in het reclasseringsproces. Dit was vooral gericht op groepen met gecompliceerde problematiek, psychiatrische problematiek, plegers van huiselijk geweld en cliënten met een verstandelijke beperking (Geuijen e.a., 2010).

Een reclasseringswerker: 'Het gaat om een man met een obsessief-sompulsieve stoornis, een ernstige antisociale persoonlijkheidsproblematiek, verslaafd aan drugs en alcohol en gokken. En dan ook nog zwakbegaafd. Er is geen kader, hij is al twee keer veroordeeld tot TBS maar in hoger beroep vrijgesproken. Hij is potentieel levensgevaarlijk. Ik houd met alles en iedereen contact, informeer iedereen, zorg dat niet ieder opnieuw het wiel gaat uitvinden bij deze meneer, en dat het net om hem heen strak gesloten blijft.' (Geuijen e.a., 2010)

Hoewel de evaluatie van de motie leidde tot meer professionele ruimte voor reclasseringswerkers wordt de handelingsruimte van reclasseringswerkers nog steeds als te beperkt ervaren. De registratiedruk én de soms strakke protocollen worden vaak ervaren als strijdig met de grote eigen verantwoordelijkheid die reclasseringswerkers dagelijks hebben voor de uitvoering van hun werk.

‘Het hele plan van aanpak zou in duigen vallen als we op de opdracht toezicht zouden wachten. Hij was op dat moment gemotiveerd, ik vond dat ik meteen moest doorzetten. Meneer heeft een autistische stoornis, structuur is heel belangrijk, die is nu vastgehouden.’ (Geuijen e.a., 2010)

De reclasseringswerker als professional

Reclasseringswerkers doen hun werk altijd in opdracht van de rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en zittende magistratuur) of de DJI, de Dienst Justitiële Instellingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de laatste jaren in een aantal gevallen ook in opdracht van gemeenten. Deze positie van opdrachtnemer legitimeert wat reclasseringswerkers doen. De vrijwilligheid van justitiabelen tot deelname aan reclasseringstrajecten in het algemeen is beperkt; er staan voor hem of haar meestal grote belangen op het spel, zoals het verkrijgen van een advies aan de RM over de strafmaat, een (tijdelijke) vrijheidsbeneming of de wijze van tenuitvoerlegging van de straf of maatregel. Het is, juist in verband met de onvrijwilligheid en de grote belangen die voor justitiabelen in het geding zijn, noodzakelijk dat over oplegging van door de reclassering uit te voeren werkzaamheden, zoals een reclasseringstoezicht of gedragsinterventie, door een onafhankelijk en/of onpartijdige partij, in het algemeen de rechter of de officier van Justitie, wordt beslist; het is van het grootste belang dat hier de rechter een van de strafrechtsheten onafhankelijke positie blijft innemen om te voorkomen dat de reclasseringscliënt door goedbedoelde beleidsuitgangspunten langdurig aan het systeem wordt ‘geketend’ (zie Van Vliet, 2007).

In relatie met het voorgaande, de regelmatig veranderende maatschappelijke omstandigheden waarin de reclassering moet functioneren, is ook de positie van de reclasseringswerker zelf aan verandering onderhevig geweest. In de beginperiode van de reclassering werd het werk voor een groot deel vrijwillig uitgevoerd door notabelen, later door vrijwilligers met een andere maatschappelijke achtergrond dan de reclasseringscliënt, terwijl na de Tweede Wereldoorlog meer en meer professionals werden aangetrokken als reclasseringswerker. Het ging tot voor kort voornamelijk om maatschappelijk werkers die waren opgeleid voor het werk op basis van vrijwilligheid: hulp verlenen aan de hulpvrager die uit eigen beweging of op verwijzing naar de hulpverlener komt met een hulpvraag. Langzaam ontwikkelde zich echter het inzicht dat het werken in een juridisch of justitieel kader een aantal specifieke kenmerken heeft, die het werk anders maken dan dat van de vrijwillige hulpverlening.

Ondanks de lange geschiedenis van de reclassering is het toch pas vanaf het laatste decennium van de vorige eeuw dat er gesystematiseerd evidence-based methodieken ontstonden voor het werken met cliënten op onvrijwillige basis, al was dit voor-

namelijk in het buitenland (Rooney, 1992; Trotter, 1999). Want hoe help je iemand die er niet in geïnteresseerd is om geholpen te worden? Hoe verander je het gedrag van iemand die dat in het kader van een justitieel kader moet, maar daar helemaal niet voor gemotiveerd is? Hoe begeleid je iemand met zijn problemen die zelf helemaal niet vindt dat hij een probleem heeft en hoe zorg je tegelijkertijd dat je autoriteit, gezag over hem hebt?

Rond de eeuwwisseling kwamen er ook in Nederland enkele methodiekböeken uit specifiek gericht op het werken met onvrijwillige cliënten (Jagt, 2001; Menger en Krech-tig, 2004)

Theorieën waarop de tegenwoordige reclasseringspraktijk zich baseert

‘What Works?’

Jarenlang is internationaal het denken over criminaliteitsbeheersing gedomineerd door de opvatting dat ‘niets werkt’ (Martinson, 1974). Daders werden als onverbeterlijk beschouwd en delictgedrag achtte men niet te beïnvloeden. De reclassering in Nederland richtte zich met name op re-integratie vanuit de opvatting dat stabiele huisvesting, werk en (sociale) relaties een voldoende voorwaarde waren om recidive te voorkomen. Daarbij stond de hulpvraag van een delinquent en diens welzijn centraal in het handelen van de reclasseringswerker, en niet de vraag welke effectieve interventies nodig waren om zijn gedrag te veranderen en daardoor de kans op recidive te verminderen of recidive te voorkomen. In de afgelopen jaren is daar verandering in gekomen. Door onderzoek ontstond het inzicht dat bij bepaalde, specifieke doelgroepen wel degelijk recidive kon worden teruggedrongen als er sprake was van een goede match tussen delictgedrag, delictbevorderende omstandigheden, de leer(on)mogelijkheden van de dader en het type interventie.

De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek was dat recidive kan worden teruggedrongen als er een goede inschatting wordt gemaakt van ernst en gevaar van het delict en als de interventies zich richten op die zaken die het delictgedrag in de hand werken, de *criminogene factoren*, kenmerken of omstandigheden die kunnen bijdragen aan het plegen van delicten.

De afgelopen twee decennia zijn vooral in Canada, de Verenigde Staten en Engeland wetenschappelijke publicaties verschenen over de vraag wat werkzame interventies zijn (Andrews en Bonta, 2010). Een groot aantal onderzoeken naar de effectiviteit van gedragsinterventies zijn met elkaar vergeleken. Uit evaluatieonderzoeken naar de effectiviteit (lees: recidivebeperkende werking) van gedragsinterventies voor criminelen destilleerden zij een aantal principes waarvan zij konden vaststellen dat als deze werden toegepast bij de ontwikkeling van interventies, met die interventies recidive verminderd kon worden. Het geheel van deze inzichten staat bekend onder de naam ‘What Works?’ We noemen hieronder de belangrijkste inzichten.

Poort en Eppink (2009) beschrijven in een literatuurstudie die zij deden naar de effectiviteit van de reclassering de belangrijkste principes als volgt:

- Risicoprincipe: het risico op recidive moet bepalend zijn voor de intensiteit van de interventie(s). Hoe groter het risico, des te intensiever de interventie of het geheel van interventies.
- Behoeftenprincipe: interventies moeten gebaseerd zijn op de criminogene tekorten en behoeften van een justitiabele, en bij voorkeur sterker op die tekorten en behoeften die rechtstreeks crimineel gedrag ontlokken.
- Responsiviteitsprincipe: interventies moeten aansluiten bij de leerstijl, mogelijkheden en motivatie van de justitiabele, bij zijn responsiviteit, en de meeste justitiabelen hebben meer aan oefeningen dan aan lessen.
- Integriteitsprincipe: interventies moeten uitgevoerd worden zoals ze oorspronkelijk opgezet zijn, door getraind personeel dat voldoende (inhoudelijk) ondersteund wordt.

Anderen (Harper en Chitty, 2005) noemen hier nog andere principes, zoals:

- Vaardighedenprincipe: met (gedrags)interventies moeten gedrags- en cognitieve vaardigheden aangeleerd worden die gericht zijn op probleemoplossing en sociale interactie.
- Oefeningprincipe: in de (gedrags)interventies moet veel gelegenheid zijn om met de praktische vaardigheden te kunnen oefenen.

Ten slotte voegen Vennard, Sugg en Hedderman (1997) nog het onderstaande principe toe:

- Maatschappijprincipe: interventies die in de maatschappij worden uitgevoerd zijn effectiever dan interventies die in inrichtingen worden uitgevoerd, tenzij deze laatste ook op grond van bovenstaande principes worden toegepast.

Deze principes worden door het lectoraat Werken in Justitieel kader van de Hogeschool Utrecht gezien als ijkpunt van *professionaliteit*, waarmee wordt bedoeld dat zij worden toegepast door goed opgeleide professionals, en van *continuïteit*, dus uitgevoerd in een samenhangend traject.

De 'What Works?'-benadering wordt wereldwijd gekenmerkt door een continue investering in verder onderzoek. Op die manier wordt de kennis over dat 'wat werkt' steeds meer uitgebreid. Het heeft geleid tot het ontstaan van de 'gemeenschappelijke taal' waarin kennis en het gedachtegoed van deze criminologische stroming kunnen worden uitgewisseld. Deze kenmerken van 'What Works?' vormen de basis van het gestructu-

reerde instrumentarium (onder andere RISc) dat ook in Nederland, door de reclassering en fpc's⁶, gebruikt wordt om meer inzicht te krijgen in de risico's op recidive bij delictplegers en wat moet gebeuren om dit te verminderen.

In Nederland houdt het Lectoraat Werken in Justitieel kader zich bezig met onderzoek op dit domein. Belangrijk is daarbij te noemen dat het lectoraat 'What Works?' niet alleen opvat als een begrip dat verwijst naar deze ene specifieke stroming van criminologisch onderzoek. 'What Works?' is de vraag die iedere professional en onderzoeker zich stelt en die de basis moet zijn voor al het vakbekwaam handelen in het forensische domein. Het handelen in de praktijk moet gebaseerd zijn op basis van kennis die voortkomt uit onderzoek naar effectief handelen. In *The Psychology of Criminal Conduct* geven Bonta en Andrews (2010) een overzicht over de stand van zaken in dit onderzoek. Daarnaast is er ook (opnieuw) de erkenning en waardering voor de vraag 'Who works?' Het gaat daarbij om 'practice-based evidence', de kennis van het werk van ervaren professionals als kennisbron voor professioneel handelen en professionaliteit.

'Working with involuntary clients'

Ook onderzoek over effectiviteit van gedwongen hulpverlening, dat met name in de VS (Rooney, 1992) en Australië (Trotter, 1999) is gedaan, levert bruikbare inzichten op voor de reclasseringspraktijk. Het gaat daarbij om meer kennis over de werkaliantie tussen de reclasseringswerker en de cliënt. Begrippen als rolverheldering, activering van de cliënt, aansluiten bij de doelen van de cliënt, motiveringstechnieken en het zijn van een pro-sociaal rolmodel zijn belangrijk. De verschillen tussen het werken in vrijwillige en gedwongen kaders zijn aanzienlijk, en deze verschillen beïnvloeden de aard en de kenmerken van een effectieve werkaliantie. Daarom onderzoekt het lectoraat de kenmerken van een effectieve werkaliantie in het gedwongen kader, toegespitst op het reclasseringswerk. De onderzoekslijn is gestart met de werkaliantie in het reclasseringstoezicht. In Amerika is in 2007 een interessant onderzoek gedaan (Skeem e.a., 2007) naar de werkaliantie bij *behandeling* van patiënten in gedwongen kader dat als basis kan dienen voor ons onderzoek in Nederland. In dat onderzoek zijn de bekende kenmerken van de therapeutische alliantie aangevuld met kenmerken die relevant zijn voor behandeling in het gedwongen kader. Uit dit onderzoek komen indicaties naar voren over een verhoogde effectiviteit van behandelaars die in staat zijn hun begrenzendende en ondersteunende activiteiten evenwichtig te combineren. Bij de werkers die deze evenwichtige combinatie toonden vielen in deze studie minder cliënten uit en bereikten meer cliënten de behandelings- en reclasseringsdoelen. De onderzoekers noemen de werkers die hierin slagen 'hybride werkers'. In een effectieve hybride alliantie handelen toezichhouders doelgericht, directief en met gezag, ze zijn helder over condities en verwachtingen, rechtvaardig in de relatie (onder meer door rekening te houden met omstandigheden en responsiviteit), ze tonen zorg voor hun cliënten en overschrijden de grens met 'autoritair gedrag' niet (Krechtig, 2009; Menger, 2011). In Nederland bouwt Menger hierop voort door onderzoek naar de werkaliantie tussen (reclasserings)werker en cliënt (Menger,

2009). Aan de ontwikkeling van professionaliteit, onder meer op basis van deze inzichten, wordt stelselmatig gewerkt vanuit het Lectoraat Werken in Justitieel Kader en het lectoraat Reclassering en Veiligheidsbeleid van de Avans Hogeschool. Deze ontwikkelingen zetten de professional zelf, de persoon die gezag durft te dragen en die professionele moed en verantwoordelijkheid toont, sterker op de kaart.

Onderzoek en methodiekontwikkeling hebben kennis opgeleverd over de bijzondere dynamiek die ontstaat tijdens de opbouw van een werkalliantie in gedwongen kader. Dit heeft reclasseringswerkers in staat gesteld de betekenis van het onvrijwillige kader waarin zij werken beter te begrijpen en te hanteren. Rooney (1992) onderscheidt diverse vormen van dwang en diverse varianten van (on)vrijwilligheid. Voor justitiabelen gebruikt hij de term *mandated clients*. In objectieve zin is bij hen sprake van vrijheidsverlies en juist dat is per definitie van invloed op hun reacties. De kracht en de aard van deze reacties verschillen overigens wel per cliënt, net zoals de subjectieve beleving van het feitelijke vrijheidsverlies door het *mandated* zijn.

Een ander begrip is de mate van *lotscontrole*, waarmee bedoeld wordt in welke mate de reclasseringswerker (c.q. de organisatie waar hij voor staat) in staat is om in formele zin handelingen van de cliënt te beperken of af te dwingen. Een voorbeeld daarvan is iemand terugsturen naar justitie nadat hij herhaaldelijk afspraken niet is nagekomen. Hoe ernstiger de gevolgen van de inperking en hoe zekerder en onmiddellijker deze zijn, des te sterker de mate van *lotscontrole*. Cliënten reageren op dit (tijdelijke) verlies van vrijheid met allerlei vormen van verzet. Rooney (1992) noemt dit *reactance*. Het is een normale universele reactie van mensen die te maken krijgen met inperking van hun vrijheid. Het vermogen *reactance* te herkennen en te bewerken is een belangrijk kenmerk van professionaliteit van de reclasseringswerker. Maar het gedrag waarmee *reactance* gepaard gaat mag niet worden verward met gebrek aan motivatie tot verandering. Werkers die *reactance* aanzien voor weerstand kunnen er beladen op reageren, met als gevolg dat de werkalliantie (tijdelijk) vastloopt of zelfs afbreekt. *Reactance* is een natuurlijke reactie en de kracht ervan is groter als iemand verwachtte dat hij onbelemmerd over zijn vrijheid kon beschikken en als de bedreigde vrijheid erg belangrijk voor hem is.

Specifieke gedragingen van cliënten die horen bij *reactance* zijn boosheid en uitgebreid vertoon van machteloosheid met als doel de verloren vrijheid terug te krijgen. Daarnaast zijn sabotage en agressie tegen de bron van dreiging (de reclasseringswerker), maar ook schijnbare overgave of onverschilligheid niet ongewoon. Steeds proberen de regie in het contact te hernemen, bedreigen, ontkennen, bagatelliseren en dergelijke komen ook voor. Een veelvoorkomende uiting van *reactance* is 'strategische zelfpresentatie'. Cliënten proberen zich uit de voor hen bedreigende situatie te redden door zich mooier, sterker, armer, zieliger of dreigender voor te doen dan zij zich feitelijk voelen. Doel is de reclasseringswerker te beïnvloeden en de dreiging van het verlies van vrijheid het hoofd te bieden of af te wenden. Zowel Rooney (1992) als Trotter (1999) onderzochten reac-

ties van professionals op *reactance* en stelden vast dat het cruciaal is dat de reclasseringswerker deze niet meteen afwijst of bestrijdt, maar het juist als een normale menselijke reactie beschouwt. Het gedrag ligt namelijk aan de situatie en niet aan de persoon en moet daarom niet worden beschouwd als gebrek aan motivatie of pathologisch gedrag. *Reactance* wordt juist versterkt als mensen ervan worden weerhouden uiting te geven aan dit gedrag. Het is effectiever om belangstelling te tonen zonder het gedrag aan te moedigen. Het is van groot belang zeer concrete vragen te stellen over een specifiek punt dat de cliënt naar voren brengt en bespreekbaar te maken hoe de handelingsvrijheid op termijn groter kan worden. Tegelijkertijd moet duidelijk gemaakt worden aan de cliënt dat het gedwongen kader en het *mandated* zijn een gegeven is dat vaststaat en waarover niet onderhandeld kan worden (Menger en Krechtig, 2004; Menger, 2009). De kunst is steeds de keuzemogelijkheden te benoemen die er wel zijn, ook al zijn ze nog zo beperkt. Deze benutten zonder de doelen van het opgelegde contact uit het oog te verliezen is de kunst. Door daarnaast zo goed mogelijk aan te sluiten bij de eigen doelen van de cliënt zelf wordt aan *motivational congruence* gewerkt. Hiermee wordt bedoeld dat een voldoende werkbaar overeenkomst is tussen de doelen van de reclassering enerzijds en van de cliënt anderzijds. *Voldoende werkbaar* betekent dan niet naar meer overeenstemming streven dan nodig is voor een werkbaar en doelgerichte werkalliantie. Vragen om meer betrokkenheid dan iemand op dat moment in staat is te geven werkt averechts.

Het zoeken naar balans in de context van controle en risicobeheersing om vervolgens de volgende stap te zetten naar gedragsverandering en re-integratie, is een van de kenmerken van professioneel werken in gedwongen kader (zie onder meer: Menger en Krechtig, 2004; Menger, 2009).

Motivering

Reclasseringswerkers krijgen dus vaak te maken met cliënten die zich, om te beginnen, verzetten tegen het contact. Waar bij vrijwillige hulpverlening motivatie vaak als een voorwaarde wordt beschouwd, is voor werkers in gedwongen kader ‘motiveren’ een belangrijk en voortdurend aanwezig doel van het contact. Prochaska en DiClemente (1984) en Miller en Rollnick (2005) ontwikkelden dynamische motiveringsmodellen waarvan de effectiviteit ook in gedwongen kader is onderzocht en aangetoond. ‘Motiveren’ kan worden beschouwd als een cruciale methodische en dynamische activiteit in het gedwongen kader. De basis van motiveren is het richten op voldoende bewustzijn van de cliënt van het (meestal alleen door anderen ervaren) probleem. Door het uiten van voldoende bezorgdheid over het probleem en voldoende vertrouwen dat de situatie veranderbaar is, kan worden gefocust op het vergroten van het eigen vertrouwen van de cliënt en zijn vermogen om de situatie te veranderen. Door de toename van het gevoel van eigenwaarde, omdat de cliënt zichzelf letterlijk ‘de moeite van het veranderen waard’ leert vinden, is nu het goede moment is om aan deze verandering te willen werken.

Verder leren deze modellen ons dat motiveren moet worden opgevat als een cyclisch proces waarbij terugval altijd mogelijk is. Vaak is het zelfs nodig dat iemand de hele cy-

clus meerdere malen doorloopt voordat het nieuwe gedrag is aangeleerd en gestabiliseerd. Juist als het erop lijkt dat het beter gaat, als iemand echt laat zien dat verandering mogelijk is, is de kans groot dat het toch weer helemaal misloopt. De modellen tonen aan dat *cognitieve dissonantie* een voorwaarde is om gedragsverandering op gang te krijgen. Als kennis, gevoelens en gedrag niet langer met elkaar in overeenstemming zijn, treedt dit op. Mensen vinden cognitieve dissonantie in het algemeen erg onaangenaam. Ze proberen vervolgens om een van die drie elementen – kennis, de gevoelens en het gedrag – zo te veranderen dat ze weer met elkaar overeenstemmen en ze weer gerustgesteld zijn over hun gedrag (Menger en Krechtig, 2004). Rijden onder invloed kan hier als voorbeeld dienen: voordat iemand overweegt zijn gedrag te veranderen (bijvoorbeeld door te stoppen met drinken), bagatelliseert hij de risico's en de gevolgen (hij past zijn gedachten aan), zegt hij dat hij beter alleen 's avonds laat rijdt als er toch bijna niemand meer op straat is (hij past zijn normen aan) en zegt hij dat zijn drinkgedrag wel meevalt in vergelijking met anderen (hij past zijn gevoelens aan). Pas als het onmogelijk is dit vol te houden komt verandering van gedrag in beeld. Om dit te bereiken is soms stevig ingrijpen nodig (iemand's rijbewijs wordt afgepakt), maar dat leidt nog niet automatisch tot een stap in de richting van verandering. De motiverende interventies kunnen op die momenten dan wel de doorslag geven of iemand bereid is een stap te zetten. Hoe meer iemand zich realiseert dat het eigenlijk niet kan wat hij doet, des te sterker zal hij aanvankelijk zijn gedachten en gevoelens aanpassen door de schuld bij anderen te leggen, te bagatelliseren, te rationaliseren en te ontkennen. De paradox is dat juist dat sterke weerstandsgedrag het moment van 'omslag' dichterbij brengt en kan wijzen op een groeiende motivatie ('Nu is het genoeg, nu moet het anders'). Het vergroten van de ambivalentie is daarom een centraal doel in motiveringsstrategieën van de reclassering. Zowel aan het wel veranderen als aan het niet veranderen zijn immers voor- en nadelen verbonden (Menger en Krechtig, 2008). Door cliënten hun eigen ambivalenties ten aanzien van gedragsverandering te laten onderzoeken en op te lossen wordt gedragsverandering mogelijk. Deze ambivalenties worden als het ware 'op scherp' gezet, maar voorkomen moet worden dat de reclasseringswerker gaat overtuigen. Hoe meer hij zelf de 'plussen' benadrukt, des te meer jaagt hij zijn cliënt in de richting van de 'minnen'. Ook moraliseren ('Je mag niet ambivalent zijn') moet voorkomen worden. Winst- en verliesrekeningen werken over het algemeen beter.

Een belangrijke blokkade om gemotiveerd te raken wordt, tot slot, gevormd door iemands overtuiging dat hij niet in staat is de verandering te volbrengen. Bevindingen van Prochaska en DiClemente (1984) hierover sluiten aan op bevindingen van Laub en Sampson (2003), die vonden dat veel delinquenten zichzelf niet (voldoende) beschouwen als actor in hun eigen leven. Zij anticiperen met hun gedrag op de verwachting dat zij toch geen invloed hebben: 'Het gaat altijd toch zo.' De neiging hierop te reageren door te moraliseren en te zeggen dat iemand toch vooral zelf de verantwoordelijkheid moet nemen werkt niet. Motiverende interventies moeten daarom gericht zijn op het versterken van

het vertrouwen van de cliënt dat hij succesvol aan verandering kan werken. Het gevoel van eigenwaarde kan met behulp van gesprekstechnieken worden vergroot (Menger 2008).

Desistance

De afgelopen jaren is ook in Nederland onderzoek in opkomst naar het proces van het al dan niet stoppen met crimineel gedrag van delictplegers en de maatschappelijke houding ten opzichte van crimineel gedrag. De desistance-benadering is een van de meest recente onderzoeksscholen (McNeill en Whyte, 2007; Laub en Sampson, 2003). De verklaringen vanuit de desistance komen voort uit de ontwikkelingspsychologie. De desistance richt zich op een verklaring voor het proces van stoppen of doorgaan met criminaliteit. De ontwikkelings- en levensloopcriminologie vertonen een samenhang tussen het proces van stoppen met criminaliteit en bepaalde factoren en gebeurtenissen in het leven van daders, de zogenaamde levensloopgebeurtenissen.

Uit onderzoek blijkt dat er overtuigende aanwijzingen te vinden zijn dat alle daders ervoor kiezen uiteindelijk te stoppen met crimineel gedrag (Laub en Sampson, 2003; McNeill en Whyte, 2007). Gedurende de levensloop spelen leeftijd, veranderende leefomstandigheden, levensloopgebeurtenissen en bepaalde persoonskenmerken een rol. Verder zijn factoren als de eigen subjectieve interpretaties (zowel veranderingen in de belevingswereld als de narratieven), criminele geneigdheid en eerder crimineel gedrag van belang. Een robuuste bevinding is dat deze levensloopgebeurtenissen een zelfstandige invloed hebben op de ontwikkeling van crimineel gedrag gedurende het leven, ook als rekening wordt gehouden met de mogelijke effecten van verschillen in criminele geneigdheid (Laub en Sampson, 2003).

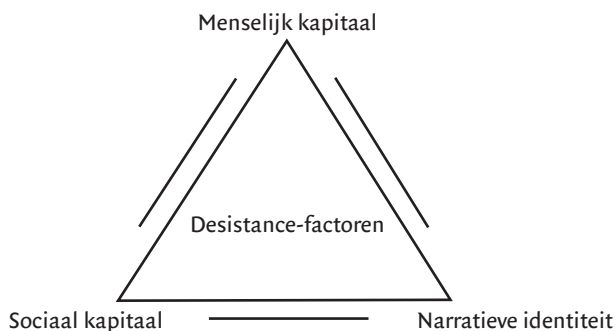
Levensloopgebeurtenissen zijn zeer belangrijk in het proces van stoppen of doorgaan met crimineel gedrag. Laub en Sampson (2007) noemen dit *structured role stability*. Door een belangrijke positieve (of negatieve) levensloopgebeurtenis treedt een verandering op in de persoon en zijn omstandigheden en ontstaat er meer structuur. Ingesleten patronen en gelegenheidsstructuren, van bijvoorbeeld rondhangen op plaatsen waar gemakkelijk mogelijkheden ontstaan voor crimineel gedrag, kunnen worden doorbroken. Doordat de persoon in kwestie afstand neemt van bepaalde gelegenheidsstructuren en 'verkeerde' vrienden kan dit op den duur leiden tot een verminderde kans op criminaliteit.

Zelf kan iemand een dergelijke levensloopervaring opvatten als een nieuwe kans. Motivatie tot verandering wordt in gang gezet en de bereidwilligheid ontstaat om de kans al of niet aan te grijpen en het leven een andere wending te geven. Er ontstaan nieuwe sociale bindingen die, doordat ze vaak gepaard gaan met informele sociale controlemechanismen, ook weer zorgen voor een aanvullend remmend effect op het ontstaan van criminaliteit. De delictpleger wordt hierdoor weerhouden om (opnieuw) delicten te plegen. In die zin kan desistance opgevat worden als een op gang gekomen of volbrachte ontwikkelingsuitkomst van een delictpleger.

Volgens McNeill en Whyte (2007) zijn er in grote lijnen drie factoren noodzakelijk om het desistanceproces te faciliteren. Onderling hebben deze een sterke afhankelijkheid:

1. menselijk kapitaal: de individuele competenties en vaardigheden;
2. (transities in) sociaal kapitaal: de relaties en structuren waarin de cliënt leeft;
3. narratieve identiteit en motivaties/attitudes die worden bepaald door de eigen belevingen en het persoonlijke kijk die de cliënt daar zelf over heeft.

In schema (Vogelvang, 2009) ziet dit er als volgt uit:



De desistance-benadering maakt onderscheid tussen desisters (stoppers) en persisters (volhouders).

Desisters (stoppers)

Het proces van stoppen met criminaliteit vindt veelal zijn oorsprong in een wens en uiteindelijk ook de wil om het leven anders te gaan inrichten. De wens tot stoppen heeft te maken met motieven als:

- een nieuwe toekomst opbouwen;
- de verantwoordelijkheid als vader nemen;
- structuur in het leven aanbrengen omdat criminaliteit alles kapot heeft gemaakt en verder niets heeft opgeleverd.

Nelissen (2010) haalt onder andere Farall en Maruna en hun theorie wat betreft self-efficacy (zelfbeschikking) aan. Individuen beschikken over 'self-efficacy beliefs' die hen in staat stellen een bepaalde mate van controle uit te oefenen over hun denken, voelen en handelen, wat weer het fundament vormt voor toename van motivatie, welzijn en persoonlijke effectiviteit. Door *human agency* (de capaciteit om keuzes te maken en ze ook daadwerkelijk uit te voeren) kan verandering optreden. Belangrijk hierbij is 'nothing breeds success like success'. Omgekeerd kan er verslechtering van of een gebrek aan verbetering leiden tot een terugval in motivatie waardoor de kans op terugval in criminaliteit hoger wordt (McNeill, 2006).

Naast het vinden van kracht in het individu zelf (de narratieve identiteit), is de steun van partner, familie en vrienden en kennissen belangrijk voor de ontwikkeling van motivatie en het volhouden van stoppen met criminaliteit (sociaal kapitaal). In eerste instantie zijn de familie van herkomst en de hulpverleners de eerste hulpbron die nodig zijn om werk, inkomen, onderdak en (ambulante) hulp te vinden. Belangrijke steun nadien wordt geleverd door de levenspartner, het eigen gezin en goede vrienden, waardoor bereikte veranderingen en het verder afzweren van risicovolle leefstijlen en het vermijden van problemen met justitie kunnen worden voortgezet. Uit onderzoek (McNeill, 2006) blijkt wel dat ex-gedetineerden die succesvol weten te stoppen, dit succes voornamelijk toeschreven aan hun eigen inspanningen (menselijk kapitaal) en de steun vanuit hun sociale netwerk (sociaal kapitaal). De rol van hulpverleners wordt door hen benoemd waar het ging om bemiddeling en praktische hulp bij problemen en het tonen van vertrouwen en oprechte betrokkenheid.

Nelissen (2008) baseert zich op Maruna en zegt samenvattend dat het transformatieproces dat van belang is voor het vasthouden van bereikte veranderingen en het succesvol stoppen met criminaliteit bestaat uit de volgende aspecten:

- een veranderd zelfbeeld, waarbij men zichzelf leert zien als een ‘normaal’, niet-crimineel persoon;
- zelfinzicht in de zin van een beter begrip van de motieven en eigenlijke doelen die men met het plegen van criminaliteit nastreeft. Het inzicht dat criminaliteit in essentie neerkomt op het bereiken van positieve doeleinden en het verkrijgen van controle over het leven via *verkeerde* middelen;
- een veranderde kijk op het verleden, een belang van zingeving op (inter)persoonlijk en maatschappelijk gebied;
- een visie op het stoppen met criminaliteit als een logische en noodzakelijke gebeurtenis;
- de ontdekking van een authentieke identiteit of het ‘ware ik’ dat strikt gescheiden is van dat deel van de persoonlijkheid dat verantwoordelijk is voor het criminele verleden;
- acceptatie van het verleden;
- veranderende definities van succes en andere interpretaties over datgene waar het werkelijk om gaat in het leven;
- het vinden van een doel in het leven dat sociaal acceptabel is;
- een gevoel van controle over het eigen leven en de toekomst.

Persisters (volhouders)

Alle daders zullen op een gegeven moment stoppen met het plegen van delicten. De groep persisters gaat echter langer door met het plegen van delicten en kennen justitie-contacten gedurende alle levensfasen. De verklaring hiervoor vanuit desistance wordt

gezocht in het ontbreken van (ver)bindende structuren. Opvallend is het ontbreken van structuren en relaties waarvan informele sociale controle uitgaat. Uit de literatuur (o.a. Laub en Sampson, 2006) blijkt dat het leven van persisters bestaat uit een aaneenschakeling van problemen en mislukkingen in gezin van herkomst, op school, in werk en relaties op latere leeftijd. De levensstijl is altijd chaotisch en er vinden veel wisselingen plaats in werk, woonplaatsen en relaties (vaak onderbroken door periodes in detentie). Ook verslavingsproblematiek komt vaak voor.

Waar 'desisters' levensloopgebeurtenissen meemaken die helpen om hun delictgedrag te doorbreken, maken persisters deze gebeurtenissen niet of nauwelijks mee. Hun beleving van levensloopgebeurtenissen is negatief gekleurd (overlijden ouders, teleurstellende ervaringen en acceptatie van gemiste kansen in de jeugd). Het ontbreken van voldoende sociaal en menselijk kapitaal (human capital; motivatie en kracht) en de geleidelijke afbraak van kansen en mogelijkheden door de schadelijke en stigmatiserende effecten van justitiecontacten en detenties is van grote invloed, maar niet de enige verklaring. Persistent crimineel gedrag hangt ook samen met een specifieke visie van de dader op zijn crimineel gedrag en zijn leven. Deze houding ten opzichte van crimineel gedrag en een criminele levensstijl is, zowel voor persisters als desisters, ambivalent. Enerzijds is er de aantrekkingskracht van grensoverschrijdend gedrag (actie, spanning en risico en financieel gewin). Anderzijds ervaren persisters nadelen van crimineel gedrag (detentie, beperkte opbouw van sociaal kapitaal en zekerheden). Persistente daders gaan door met crimineel gedrag omdat zij weinig optimistisch zijn over de (objectieve) mogelijkheden om te stoppen met criminaliteit. Bijvoorbeeld: 'Als ik geen werk heb, dan moet ik wel weer terug de criminaliteit in', 'Van een uitkering of een slecht betaald baantje kun je toch niet leven' enzovoort (Nelissen, 2008).

Conclusies

Het reclasseringswerk heeft zich in de loop van bijna 190 jaar ontwikkeld van min of meer vrijwilligerswerk en particulier initiatief tot een zich professionaliserende organisatie, die werkt op basis van zo veel mogelijk wetenschappelijk op hun effectiviteit getoetste werkwijzen. Reclasseringswerkers werken in opdracht van meestal justitiële instanties aan gedragsverandering en re-integratie van hun cliënten, mensen die wegens het plegen van strafbare feiten in aanraking komen met justitie. Hun werkzaamheden zijn erop gericht de kans op herhaling van het plegen van strafbare feiten door hun cliënten te verminderen of deze te voorkomen. Veel, zo niet alles van wat door de reclasseringswerker wordt uitgevoerd moet aan de opdrachtgever worden verantwoord, terwijl de opdrachtgever veelal finale beslissingen neemt. Reclasseringswerk is daarmee een complexe maatschappelijke functie.

Een belangrijke opbrengst van criminologische theorieën en recent criminologisch onderzoek is de ontwikkeling van gestandaardiseerde instrumenten die bruikbaar zijn

binnen de reclassering (*evidence-based practice*). Het gebruik van instrumenten in het forensisch kader is van belang om te kunnen komen tot een systematisch, haalbaar en zo veel mogelijk op wetenschappelijke bevindingen gebaseerd oordeel over de delictpleger. Instrumenten kunnen helpen om op gestructureerde wijze de kans op recidive en het daarmee samenhangend risico in te schatten. Doordat een instrument inzichtelijk maakt welke (criminogene) factoren van belang zijn en wat de responsiviteit, ofwel de mate van veranderbaarheid is, kan inzicht worden verkregen in de aanknopingspunten voor interventies die kunnen bijdragen aan het afnemen van toekomstig risicovol gedrag. Door middel van een instrument wordt de verbinding gelegd tussen wetenschappelijke inzichten en de dagelijkse praktijk van de professional die wil weten wat werkt. Vanuit deze inzichten komt naar voren dat de reclasseringswerker in staat is om zijn handelen en zijn effectiviteit te onderbouwen, waarmee hij zijn positie als professional en als gezagsdrager, handelend in opdracht van justitiële instanties, verantwoord kan invullen, zowel ten opzichte van zijn cliënt als ten opzichte van de samenleving.

In het directe contact met cliënten zijn de activiteiten van de reclasseringswerker enerzijds dus gericht op het creëren van mogelijkheden om een andere wending te geven aan de omstandigheden en het leven van de cliënt, anderzijds op het middels het begrenzen en inperken van de vrijheden van cliënten bij te dragen aan een veiliger samenleving. Deze combinatie lijkt voor te komen als een interne tegenstrijdigheid: professionals die vooral geleerd hebben om hulp te verlenen en die ook hulp willen verlenen en tegelijkertijd als gezagsdragers hun cliënten (laten) normeren.

In het contact met de cliënt worden reclasseringswerkers mede hierdoor geconfronteerd met ingewikkelde morele vraagstukken en dilemma's, die niet altijd eenvoudig zijn op te lossen volgens protocollen en voorschriften, maar waarin wel een redelijke discretionaire ruimte nodig is om het werk goed te kunnen doen. Tegelijkertijd is het juist deze interne tegenstrijdigheid die door professionals zelf ervaren wordt als de uitdaging in hun werk.

‘Dat je een goede relatie kan opbouwen met de cliënt en dat je ondanks de regels die gedwongen opgelegd worden met elkaar kan samenwerken en de doelen daarin kan bereiken.’ (Degener e.a., 2012)

Wetenschappelijk onderzoek over de methoden van werken in gedwongen kader hebben ertoe geleid om deze dilemma's boven water te krijgen en hanteerbaar te maken.

Ada Andreas is onderzoeker bij het lectoraat Werken in Justitieel Kader aan de Hogeschool Utrecht. Daar is zij projectleider van het onderzoeksproject Bronnen van Continuïteit en samen met Anneke Menger en Lous Krechtig eindredacteur van de nieuwe methodiek Werken in Gedwongen Kader (WIGK) (verwacht voorjaar 2013). Daarnaast is ze beleidsmedewerker bij Reclassering Nederland met de portefeuille Toezicht. Hiervoor was zij jarenlang reclasseringswerker.

Jaap van Vliet is onderzoeker bij het lectoraat Werken in Justitieel Kader aan de Hogeschool Utrecht en publicist en beleidsmedewerker bij Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering. In 2006 is hij gepromoveerd op het proefschrift *De Tbs* in zijn maatschappelijke context. De relatie tussen forensische psychiatrie en algemene geestelijke gezondheidszorg.

Literatuur

- Andrews, D.A. en J. Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*. New Providence: Lexis-Nexis/Anderson 2010.
- Bosker, J., E. de Jonge en A. Menger (red.), *Het vakmanschap van de reclasseringswerker. Een congres voor en met reclasseringswerkers*. Hogeschool Utrecht, lectoraat Werken in Justitieel Kader 2011.
- Claesen, G., C. van Velzen en P. van Calster. 'Wat wijkagenten doet schrijven. De praktische invulling van discretionaire ruimte'. *Proces*, jg. 90 (2011), nr. 2, 61-70.
- Degener, C., A. Menger en A. Sturm. *De kracht van de werkalliantie. Een eerste tussenrapportage van een kwalitatief onderzoek naar de werkzame principes van de werkalliantie bij het reclasseringstoezicht*. Interne rapportage Kenniscentrum Sociale Innovatie, maart 2012.
- Geuijen, K., A. Bos, J. E. van Horn, L. Krechtig en D. Heij. *Hoe neem je ruimte? Hoe regel je ruimte? De pilot Motie van Velzen: minder bureaucratie en meer professionele ruimte in de reclasseringsregio Den Bosch/Eindhoven*. Universiteit Utrecht, USBO Advies & Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie Mei 2010.
- Harper, G. en C. Chitty, C. *The Impact of Corrections on Re-Offending: A Review of 'What Works'*. Londen: Home Office 2005. Beschikbaar via: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/hors291.pdf>.
- Heinrich, J.P., *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*. Arnhem: Gouda Quint 1995.
- Jagt, L., *Moet dat nou? Hulpverlening aan onvrijwillige cliënten*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2001.
- Jonge, E. de, 'Een model van professionaliteit', in: J. Bosker, E. de Jonge en A. Menger (red.), *Het vakmanschap van de reclasseringswerker. Een congres voor en met reclasseringswerkers*. Hogeschool Utrecht, lectoraat Werken in Justitieel Kader, 2011, 15-19.
- Krechtig, L., 'Morele praktijken', *Proces*, jg. 88 (2009), nr. 3, 174-181.
- Laub, J.H. en R.J. Sampson, *Shared beginnings, Divergent Lives, Delinquent Boys to Age 70*. Cambridge, MA: Harvard University Press 2003.

- Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation 1980.
- , *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Edition*. New York: Russell Sage Foundation 2010.
- Martinson, R., 'What Works? Questions and Answers about Prison Reform', *The Public Interest*, jg. 35 (1974), nr. 1, 22-54.
- McNeill, F., 'A Desistance Paradigm for Offender Management', *Criminology and Criminal Justice*, jg. 6 (2006), nr. 1, 39-62.
- en B. Whyte, *Reducing Reoffending: Social Work and Community Justice in Scotland*. Uffculme: Willan Publishing 2007.
- Menger, A., 'Professioneel werken in gedwongen kader', *Justitiële Verkenningen*, jg. 34 (2008), nr. 3, 42-56.
- , 'Wie werkt? Over het vakmanschap van de reclasseringswerker', *Proces*, jg. 88 (2009), nr. 3, 155-156.
- , 'De Werkalliantie in het Reclasseringstoezicht', in: J. Bosker, E. de Jonge en A. Menger (red.), *Het vakmanschap van de reclasseringswerker. Een congres voor en met reclasseringswerkers*. Hogeschool Utrecht, lectoraat Werken in Justitieel Kader, 2011, 78-79.
- en L. Krechtig, *Het delict als maatstaf*. Amsterdam: SWP 2004.
- en L. Krechtig, 'Motiveren in het kader van de jeugdreclassering', in: I. Wijers (red.), *Justitiële interventies bij delinquente jongeren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, 304-418.
- en J.A. van Vliet, 'Professionalisering van reclasseringswerkers in ontwikkeling', in: J.A. van Vliet, A. Andreas, B. Keuning en W. Zandbergen (red.), *Verbinden in de keten. Forensisch psychiatrisch toezicht bekeken*. Amsterdam: SWP 2012.
- Miller, W.R. en S. Rollnick, *Motiverende gespreksvoering. Een methode om mensen voor te bereiden op verandering*. Gorinchem: Ekklesia 2005.
- Nelissen, P., 'Interventies op basis van bevindingen uit de levensloopcriminologie', *Proces*, jg. 87 (2008), nr. 3, 78-89.
- , 'Schuilt in elke doorzetter een stopper? Een exploratief onderzoek naar de toepassing van de levensloopcriminologie bij interventies', *Proces*, jg. 91 (2010), nr. 2, 108-124.
- Poort, R. en K. Eppink, *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering. Onderzoek verricht ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.
- Prochaska, J. en C. DiClemente, *The Transtheoretical Approach. Crossing Traditional Boundaries of Therapy*. Homewood, IL: Dow Jones-Irwin 1984.
- Rammers, R.A.B.C., *Eindrapport Evaluatie Outputsturing bij de Stichting Reclassering Nederland*, oktober 2003.
- Rooney R.H., *Strategies for Work with Unvoluntary Clients*. New York: Columbia University Press 1992.

- Schaik, P. van, *Een veilige publieke taak? Een vergelijkende scriptie over agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak*. Rotterdam, Masterscriptie Bestuurskunde Erasmus Universiteit 2009.
- Skeem, J.L., J. E. Loudon, D. Polaschek en J. Camp (2007). 'Assessing Relationship Quality in Mandated Community Treatment: Blending Care with Control', *Psychological Assessment*, vol 19 (2007), nr. 4, 397-410.
- Trotter, C., *Working with Involuntary Clients. A Guide to Practice*. St Leonards, NSW: Allen & Unwin 1999.
- Tweede kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VI, nr. 49. Den Haag: Sdu 2007.
- Tweede Kamer, 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen voorwaardelijke veroordeling en de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling'. Kamerstuk 32 319, vergaderjaar 2010-2011. Den Haag: Sdu 2010.
- Vennard, J., D. Sugg en C. Hedderman, *Changing Offenders' Attitudes and Behaviour: 'What Works'*. Home Office Research Study 171, Londen: Home Office 1997.
- Vliet, J.A. van, 'Vroeghulp als ambulante forensisch psychiatrisch specialisme', in: J.W. Fokkens en N.W. de Smit, *Overheid en patiënt, ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*. Arnhem, Gouda Quint 1993, 49-57.
- , 'Tussen welzijn, wet en wetenschap. Over sturing in de reclassering', *Proces*, jg. 83 (2004), nr. 6, 249-260.
- , 'Rechter en reclassering als ketenpartners', *Justitiële Verkenningen*, jg. 33 (2007), nr. 6, 77-89.
- Vogelvang, B., *Een sterk verhaal. Over de invloed van reclasseringswerkers op het stoppen met criminaliteit na detentie*. Lectorale Rede, Avans Hogeschool/Expertisecentrum veiligheid, Breda 2009.

Handhaver en/of zorgverlener?

Het zelfbeeld van Amsterdamse leerplichtambtenaren en leerplichtassistenten

Andrea Frankowski, Daphne Bressers en Maritta van Evert

Leerplichtambtenaren en -assistenten hechten er erg veel belang aan dat ze vrij worden gelaten in hun werk. Dit helpt hen bij het omgaan met de uiteenlopende situaties die zich voordoen, waarbij regelmatig complexe problematiek van leerlingen komt kijken. In die situaties wordt van leerplichtambtenaren en -assistenten meer een hulpverlenend dan een handhavend optreden verlangd, hoewel zij strikt genomen geen zorgverleners zijn. Jonge leerplichtambtenaren neigen meer naar de handhavingskant van hun werk en oudere leerplichtambtenaren meer naar de zorgkant. Handhaven en zorgen blijken de twee zijden van het zwaard waarmee gestreden wordt tegen schoolverzuim. Daarnaast wordt leerplichtambtenaren en -assistenten het werk soms lastiger gemaakt door gezagsproblemen die mogelijk kunnen worden gezien vanuit een maatschappelijke trend van een afname in het gezag van publieke professionals.

Inleiding

Leerplichtambtenaren lopen in het uitvoeren van hun werk veelal aan tegen opstandigheid en in sommige gevallen zelfs agressie. Deze problemen kunnen mogelijk worden gezien vanuit een trend in de maatschappij, waarbij sprake is van een terugloop in het gezag van publieke professionals. Immers: leraren, dokters en ambulancebroeders kampen met vergelijkbare problematiek. Deze problemen kunnen het werk van de leerplichtambtenaar bemoeilijken, terwijl er juist een vraag is naar doeltreffender beleid in de aanpak van onderwijsverzuim.

Zo kampt Nederland volgens Alex Brenninkmeijer, de Nationale Ombudsman, met een groot aantal leerplichtigen dat lessen verzuimt. Naar zijn mening moet dit probleem harder worden aangepakt. Leerplichtambtenaren zijn degenen die het beleid omtrent de aanpak van schoolverzuim moeten handhaven. Hoewel zij het met de Nationale Ombudsman eens zijn, lopen zij in hun strijd tegen spijbelaars vaak tegen problemen aan, zoals opstandige leerlingen en ouders, die volgens hen wel wat mogen inbinden (NOS, 2011).

Daarnaast heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2002 de ambitie uitgesproken om ook het aantal vroegtijdige schoolverlaters aan te pakken. Naast

de leerplicht, die geldt voor jongeren tot en met zestien jaar, bestaat er namelijk ook een zogenaamde kwalificatieplicht. Deze houdt in dat jongeren tot hun achttiende verjaardag verplicht zijn onderwijs te volgen totdat ze beschikken over een startkwalificatie (een vwo-, havo- of mbo-diploma niveau 2 of hoger). In 2002 verlieten 71.000 jongeren in Nederland de school zonder startkwalificatie. Inmiddels is dat aantal fors gedaald, maar of de doelstelling van het ministerie, de jaarlijkse schooluitval in 2012 te beperken tot 35.000, wordt gehaald, moet nog blijken.

In Amsterdam is Bureau Leerplicht Plus, onderdeel van de gemeentelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, belast met de taak om het aantal leerlingen terug te dringen dat ondanks de instelling van de leer- en kwalificatieplicht geen of niet voldoende onderwijs volgt. In opdracht van deze dienst hebben wij in februari 2012 een onderzoek uitgevoerd naar het gezag van leerplichtambtenaren en leerplichtassistenten. Onderzocht is of zij te maken hebben met toenemende gezagsproblemen als fysieke en verbale agressie van leerlingen en hun ouders en hoe zij daarmee omgaan.

Recentelijk heeft er een aantal andere onderzoeken naar de functie van de leerplichtambtenaar plaatsgevonden. Zo verscheen in 2007 het rapport *G4 Benchmark Leerplichthandhaving 2005-2006* (Abner en Michael, 2007), waarin een onderling vergelijkbaar overzicht werd gepresenteerd van het leerplichtbeleid van de vier grootste gemeenten in Nederland. Ook relevant is het rapport *De Leerplichtfunctie in Nederland* (Warmerdam e.a., 2010) over de uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten in heel Nederland. In deze onderzoeken zijn kwantitatieve gegevens verzameld over de functie van de leerplichtambtenaar in het algemeen. De ervaringen van de leerplichtambtenaren zelf, van degenen die het beleid uitvoeren, zijn hierin echter buiten beschouwing gelaten. Bovendien zijn de leerplichtassistenten niet eerder onderwerp van onderzoek geweest.

Ons onderzoek wilde in die lacunes voorzien en richtte zich daarom op de ervaringen en meningen van leerplichtambtenaren en -assistenten zelf. We hebben onderzocht in hoeverre zij in hun dagelijkse werk te maken hebben met gezagsproblemen, hoe ze dit ervaren, hoe ze ermee omgaan en wat ze denken nodig te hebben om deze problemen beter het hoofd te bieden. Dit onderzoek beoogt bij te dragen aan een beter begrip van de situatie waarmee leerplichtambtenaren en -assistenten te maken hebben in hun dagelijkse werk.

De leerplichtambtenaar en -assistent

In de Nederlandse gemeenten ziet het College van Burgemeesters en Wethouders erop toe dat de leerplicht wordt gehandhaafd. Elke gemeente heeft zijn eigen beleid omtrent de handhaving van de leerplicht en is zelf verantwoordelijk voor het aanstellen van leerplichtambtenaren in dit kader. Hiertoe zijn zij verplicht gesteld door middel van de Leerplichtwet. Leerplichtassistenten assisteren de leerplichtambtenaren bij tal van

werkzaamheden, waaronder huisbezoeken en 'telaatkomacties'. Dat zijn acties waarbij leerplichtambtenaren en -assistenten scholen bezoeken om te noteren welke leerlingen er op het moment dat de eerste schoolbel gaat niet aanwezig zijn. Omdat deze acties en huisbezoeken mogelijk aanleiding kunnen vormen voor opstandig of agressief gedrag van leerlingen of hun ouders, zijn ook de ervaringen van leerplichtassistenten opgenomen in dit onderzoek.

In 1969 is in Nederland de Leerplichtwet ingesteld. Volgens deze wet zijn kinderen in de leeftijd van vijf tot en met zestien jaar verplicht om onderwijs te volgen. In aanvulling op de leerplicht geldt een kwalificatieplicht voor jongeren tussen zestien en achttien jaar oud. Deze kwalificatieplicht houdt in dat jongeren verplicht zijn onderwijs te volgen totdat ze over een zogenaamde startkwalificatie beschikken. Hiermee wordt een vwo-, havo-, mbo-diploma (vanaf niveau 2) of hoger bedoeld (Rijksoverheid, z.d.).

Ouders of verzorgers zijn ervoor verantwoordelijk dat hun kinderen voldoen aan de leerplicht en worden erop aangesproken als dit niet gebeurt. Tegelijkertijd zijn scholen verplicht spijbelende leerlingen te melden bij de gemeente, uiterlijk na drie achtereenvolgende verzuimdagen of wanneer binnen een periode van vier lesweken bij elkaar opgeteld meer dan drie dagen verzuimd zijn. Leerplichtambtenaren controleren de naleving van de Leerplichtwet. Hiertoe hebben zij zowel een handhavingstaak als een voorlichtingstaak.

Bij spijbelen of bij het niet ingeschreven staan op een onderwijsinstelling tot aan de leeftijd van zestien jaar kan de leerplichtambtenaar proces-verbaal opmaken of andere instanties inschakelen, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de GGD, algemeen maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg of de politie. Tot aan een leeftijd van twaalf jaar kunnen ouders van spijbelende kinderen een boete krijgen. Vanaf twaalf jaar kan ook het kind zelf een boete, leerstraf of taakstraf worden opgelegd. Om een proces-verbaal op te kunnen maken zijn alle leerplichtambtenaren buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Leerlingen boven de achttien jaar vallen niet meer onder de Leerplichtwet, en bovengenoemde middelen zijn daarom op hen niet meer van toepassing. Leerplichtambtenaren proberen deze leerlingen echter alsnog, vaak door middel van een gesprek, te motiveren om een opleiding te volgen.

In het dagelijkse werk van leerplichtambtenaren en -assistenten wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende typen verzuim: absoluut verzuim, relatief verzuim, signaalverzuim en luxeverzuim. Van absoluut verzuim is sprake wanneer een leerplichtige niet op een school staat ingeschreven, van relatief verzuim is sprake als een leerplichtige zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt, bij signaalverzuim speelt achterliggende problematiek een rol en van luxeverzuim spreken we als een leerplichtige zonder toestemming tijdens de schoolperiode op vakantie gaat (Warmerdam e.a., 2010).

Methode

Zoals in de inleiding reeds vermeld richtte ons onderzoek zich op de gezagsproblemen die leerplichtambtenaren en -assistenten ervaren. De vraag die daarbij centraal stond luidde:

In hoeverre ervaren leerplichtambtenaren van Bureau Leerplicht Plus in hun dagelijkse werk (toenemende) gezags- en/of agressieproblemen in het contact met de burger en hoe gaan ze met deze eventuele problemen om?

Deze vraag werd uitgesplitst in onderstaande deelvragen, die in de volgende paragrafen worden beantwoord:

- Ervaren leerplichtambtenaren en -assistenten problemen in het contact met de burger?
- Waar komen eventuele problemen vandaan?
- Waar ontlenen leerplichtambtenaren en -assistenten gezag aan?
- Hoe gaan de leerplichtambtenaren en -assistenten (naderhand) om met agressie en gebrek aan gezag?
- Waardoor kan het gezag van de leerplichtambtenaren en -assistenten versterkt worden?

Om zo veel mogelijk te weten te komen over de leerplichtambtenaren is gebruikgemaakt van observaties, interviews en een enquête. Er is gekozen voor drie verschillende methoden om zo veel mogelijk informatie over het onderwerp te verzamelen. De interviews en de observaties richtten zich op het verzamelen van kwalitatieve, ofwel niet-cijfermatige, informatie en de enquête richtte zich op kwantitatieve, cijfermatige, gegevens. De enquête is vooral gehouden om algemene uitspraken te kunnen doen over de (mogelijke) gezagsproblemen van de leerplichtambtenaren en -assistenten.

Voorafgaand aan de interviews werd drie keer geobserveerd tijdens meeloopdagen met drie verschillende leerplichtambtenaren. Op deze meeloopdagen is een aantal gesprekken van leerplichtambtenaren met leerlingen en hun ouders of verzorgers bijgewoond. Er is geprobeerd de identiteit van de onderzoeker tijdens deze gesprekken geheim te houden, om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de werkelijke en dagelijkse gang van zaken. De informatie die verkregen is uit de observaties is later meegenomen in de interviews en de enquête.

Er zijn in totaal zes interviews gehouden met leerplichtambtenaren. Deze interviews waren half gestructureerd, wat betekent dat de vragen niet vastlagen, maar dat alleen de onderwerpen van het gesprek waren bepaald. De leerplichtambtenaren kregen hierdoor de kans en de ruimte om zelf te vertellen over hun ervaringen. De interviews werden telkens door twee onderzoekers afgenomen, om er zeker van te zijn dat alle belangrijke vragen gesteld zouden worden en alles goed en correct zou worden genoteerd.

Daarnaast is er ook een lijst van veertig vragen verspreid onder een groot aantal leerplichtambtenaren en -assistenten. Deze enquête had vooral als doel om meer cijfermatige gegevens te verzamelen, bijvoorbeeld hoeveel keer per jaar leerplichtambtenaren gemiddeld met geweld te maken krijgen. De antwoordmogelijkheden van een aantal vragen zijn beschreven in een zogenaamde 'Likert-schaal', waarbij de respondenten konden kiezen uit de vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee oneens', 'mee oneens', 'niet mee eens of oneens', 'mee eens' en 'helemaal mee eens'.

Het onderzoek vond plaats bij Bureau Leerplicht Plus in Amsterdam, dat deel uitmaakt van de gemeentelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. In Amsterdam werken in totaal 112 leerplichtambtenaren en -assistenten, die opereren in zes teams verdeeld over zeven stadsdelen. Bij deze verdeling heeft één team twee stadsdelen onder zijn hoede, en het is dit team waar wij ons bij het afnemen van de interviews en de observaties op hebben gericht. Wij kozen voor dit team omdat we verwachtten dat dit team een groter bereik heeft, waardoor het ons van veel informatie kon voorzien over de omstandigheden waarin leerplichtambtenaren in Amsterdam werken. De zes respondenten die geïnterviewd zijn, zijn binnen het geselecteerde team willekeurig gekozen.

Naast de observaties en de interviews is een online enquête verstuurd naar destijds alle, in totaal 112, leerplichtassistenten en leerplichtambtenaren van Amsterdam. Uiteindelijk hebben 38 leerplichtambtenaren en -assistenten de vragenlijst ingevuld, een respons van 34 %.

Problemen in het contact met de burger

Problemen: de cijfers

Een eerste en essentieel aspect dat aandacht verdient is de omvang van de problematiek die leerplichtambtenaren en -assistenten ervaren. Hier moet echter bij worden opgemerkt dat het gaat om de *ervaren* problematiek en niet om de *feitelijke* problematiek; deze twee hoeven niet noodzakelijkerwijs overeen te komen.

Om de omvang van de problematiek in kaart te brengen is vooral gekeken naar de resultaten van de enquête. Uit de statistieken die worden weergegeven in tabel 1 en tabel 2 blijkt dat met name verbale agressiviteit een probleem vormt; bijna de helft van de respondenten (44 %) had de voorgaande twaalf maanden één tot vijf keer te maken gehad met verbale agressiviteit. Hoewel fysieke agressiviteit minder vaak voorkomt en dus een minder groot probleem lijkt te zijn, geeft ook 10 % van de respondenten aan de voorgaande twaalf maanden één tot vijf keer met deze vorm van agressiviteit te maken te hebben gehad.

Tabel 1: Statistieken van de stelling 'Tijdens de uitoefening van mijn werk heb ik te maken gehad met tegen mij gerichte verbale agressiviteit (woorden).'

	Niet	één tot vijf keer	vijf tot tien keer	meer dan tien keer
de afgelopen maand	92 %	8 %	0 %	0 %
dit schooljaar	82 %	18 %	0 %	0 %
de afgelopen 12 maanden	53 %	44 %	3 %	0 %

Tabel 2: Statistieken van de stelling 'Tijdens de uitoefening van mijn werk heb ik te maken gehad met tegen mij gerichte fysieke agressiviteit (daden).'

	Niet	één tot vijf keer	vijf tot tien keer	meer dan tien keer
de afgelopen maand	97 %	3 %	0 %	0 %
dit schooljaar	97 %	3 %	0 %	0 %
de afgelopen 12 maanden	90 %	10 %	0 %	0 %

Aan de respondenten die hebben aangegeven met fysieke dan wel verbale agressiviteit geconfronteerd te zijn, is ook gevraagd wie dit gedrag vertoonde. Hieruit blijkt dat dit in meerderheid ouders waren: fysieke agressiviteit werd in 66 % van de gevallen door ouders vertoond, verbale agressiviteit in 60 % van de gevallen. Leerlingen veroorzaakten daarentegen 'slechts' 33 % van de fysieke agressiviteit en 27 % van de verbale agressiviteit. In de overige 13 % van de gevallen werden zowel ouders als leerlingen aangewezen als veroorzaker.

Al met al kan dus worden geconcludeerd dat leerplichtambtenaren en -assistenten te maken hebben met agressiviteit en dan voornamelijk met verbale agressiviteit. Daarnaast zijn het de ouders van leerlingen die in de meerderheid van de gevallen dit gedrag vertonen.

Veiligheid, gezag en respect

Naast vragen over de omvang van de problematiek waren in de enquête ook stellingen opgenomen waarbij respondenten op een schaal konden aangeven in hoeverre ze het ermee eens of niet eens waren. Het is positief om te kunnen concluderen dat leerplichtambtenaren en -assistenten zich veilig voelen bij de dagelijkse uitvoering van hun werk; een overgrote meerderheid van 87 % van de respondenten vulde op de vraag over hun veiligheidsgevoel 'mee eens' of 'helemaal mee eens' in.

Over het gevoel van gezag en respect werden vier stellingen geformuleerd. Hier blijkt dat de leerplichtambtenaren en -assistenten zich in het algemeen gerespecteerd voelen door zowel ouders als leerlingen. Op de stellingen 'Ik voel me doorgaans gerespecteerd/serieus genomen door leerlingen' en 'Leerlingen accepteren doorgaans mijn gezag'

wordt vrij positief geantwoord, hoewel de eerste stelling beduidend positiever wordt beantwoord dan de tweede; respectievelijk 87 % en 54 % van de leerplichtambtenaren en -assistenten geeft aan het hier (helemaal) mee eens te zijn. Uit dezelfde twee stellingen, maar dan met betrekking tot de ouders, blijkt dat de respondenten zich over het algemeen ook door hen gerespecteerd voelen, zij het in beduidend mindere mate dan door leerlingen. Bij beide stellingen wordt door een kleine meerderheid van 63 % aangegeven dat zij het (helemaal) eens zijn met de stelling. De resultaten uit deze vier stellingen sluiten aan bij de cijfermatige bevindingen uit tabel 1 en tabel 2 en bij de vraag over wie er agressief gedrag vertoonde.

Ervaringen met agressie en gezag

Uit de interviews kan worden opgemaakt dat agressie soms niet als daadwerkelijke agressie wordt ervaren. Zo zegt een leerplichtambtenaar:

Met betrekking tot de moeilijke doelgroep kan er dan ook juist agressief, verbaal, of ingehouden gereageerd worden; gelukkig heb ik nog niet echt meegemaakt dat het op de persoon gericht was. Soms zitten er wel andere mensen bij die na afloop zeggen dat het een best heftig gesprek was.

Nog opvallender is het volgende citaat:

Eventuele problemen in het contact? Ik denk van niet. Ik word wel eens uitgescholden. Ik ben wel eens bedreigd via de telefoon, maar dat kun je verwachten.

Het eerste citaat laat zien dat de ervaring van deze leerplichtambtenaar verschilt van die van 'buitenstaanders'; als deze bij een gesprek aanwezig zijn ervaren ze het heftiger dan deze leerplichtambtenaar. Het tweede citaat wijst ook op bagatellisering van de problematiek; deze leerplichtambtenaar vindt niet dat er problemen in het contact zijn, maar geeft tegelijkertijd wel aan te maken te hebben gehad met schelden en dreigementen. Deze vormen van agressie worden dus niet vanzelfsprekend als problematisch ervaren. Het laatste deel van dit citaat, 'maar dat kun je verwachten', wijst ook meteen op een tweede opvallend gegeven dat uit de interviews blijkt: er lijkt begrip te bestaan voor (de redenen van) het vertonen van agressie. De leerplichtambtenaren lijken te snappen waarom mensen agressief reageren en leggen zich hierbij neer:

Ik kan me voorstellen dat het vervelend kan zijn voor mensen om zich in gesprekken met een vreemde, met mij dus, binnenstebuiten te keren.

Mensen zijn vaak niet blij als ze een oproep krijgen. Zeker bij jongeren kan het een stukje agressie oproepen.

Er worden dus redenen aangedragen voor de vertoonde agressiviteit en deze redenen lijken verzachtend te werken; de leerplichtambtenaren ervaren de agressie als minder ernstig. Wat hierbij ook een rol kan spelen is de manier waarop de leerplichtambtenaren zichzelf zien. De leerplichtambtenaar lijkt zichzelf niet te beschouwen als boeman, maar als helper:

Ik merk helemaal geen toestanden binnen leerplicht zoals bij ambulancepersoneel. Absoluut niet. Ik zeg gewoon: ik ben er in het belang van uw kind. En ik zeg gewoon: we moeten misschien beslissingen nemen die pijn gaan doen.

Leerplichtambtenaren zien zichzelf of de taak die zij vervullen dus niet als een mogelijke bron voor ouders en leerlingen om agressief op te reageren. De enquête liet dan ook zien dat leerplichtambtenaren en -assistenten zich in het algemeen gerespecteerd voelen door zowel ouders als leerlingen. Uit de interviews blijkt echter dat er in bepaalde mate wel degelijk een gebrek aan respect wordt herkend en ervaren:

Vroeger, in de jaren zestig, deden mensen hun pet voor je af en nu zitten mensen er ongeïnteresseerd bij. En mensen gedragen zich onrespectvol of ongeïnteresseerd.

Bronnen van problemen

De leerplichtambtenaren- en assistenten geven aan dat ze soms problemen ervaren met agressie en gebrek aan gezag, maar dat zij zich over het algemeen ook gerespecteerd voelen door de leerlingen en hun ouders. Uit de interviews is gebleken dat de gezagsproblemen uit verschillende bronnen kunnen voortkomen. Deze worden een voor een besproken.

Verschillen tussen schooltypes

De Leerplichtambtenaren geven aan dat de mate van gezagsproblemen niet duidelijk samenhangt met de verschillende schooltypes (niveaus) waarop leerlingen onderwijs volgen. De problemen die ervaren worden zijn echter wel per schooltype verschillend. Zo geeft een leerplichtambtenaar over de lagere schoolniveaus het volgende aan:

Tussen de leerlingen van de lagere niveaus en de hogere niveaus is er een verschil in de manier van praten, over dingen nadenken, de afspraken die je met mensen maakt. Veel leerlingen uit lagere schooltypes komen afspraken niet na.

Een andere leerplichtambtenaar wijst op de problemen die zich juist bij de hogere schoolniveaus voordoen:

Op de hogere niveaus heb ik met andere ouders te maken: ouders zijn bijvoorbeeld advocaat, dan wil je ze bepaalde procedures uitleggen en dan zeggen ze dat ze dat al weten. Ze zijn arroganter. Sommige ouders proberen de procedures te sturen.

De mate waarin gezagsproblemen zich voordoen lijkt dus niet afhankelijk van de specifieke schooltypes, maar de verschillende schooltypes brengen wel andere soorten gezagsproblemen met zich mee.

Verschillen tussen leeftijdsgroepen

Uit de interviews komen duidelijke verschillen naar voren in het gezag van leerplichtambtenaren met betrekking tot verschillende leeftijdsgroepen. De leerplichtambtenaar ervaart andere problemen met leerlingen die onder de leerplicht vallen dan met de niet-leerplichtigen. Over de leerlingen die onder de leerplicht vallen worden de volgende uitspraken gedaan:

In het algemeen reageren zij anders, zij zijn meer onder de indruk en zijn zich bewust van wat voor gevolgen het verzuim voor hen kan hebben.

Bij 18-minners ben ik wat strikter omdat ik iets kan. Boven de 18 kan ik alleen zorgen dat mensen willen, maar ik kan niet echt iets doen.

Over de categorie jongeren die niet meer onder de leerplicht vallen, zegt een leerplichtambtenaar het volgende:

18+ heeft donders goed door dat we ze eigenlijk niet veel kunnen maken. Dat bepaalt denk ik wel hun houding. Een deel van deze groep is niet meer onder de indruk van de maatregelen.

De groep leerlingen die niet-leerplichtig is vertoont dus ander gedrag dan de leerplichtigen. De leerplichtambtenaren geven aan dat dit vooral te maken heeft met de afwezigheid van consequenties die dit gedrag heeft voor 18-plussers. Bij deze 18-plussers kan de leerplichtambtenaar namelijk geen proces-verbaal meer opmaken en heeft hij niet langer de mogelijkheid om de meeste vormen van zorg hulpverlening in te schakelen.

Maatschappelijke trend

Recentelijk is er in de media veel aandacht voor het toenemende geweld tegen hulpverleners, zoals ambulancepersoneel. Er lijkt een maatschappelijke trend gaande met een verharding van de maatschappij en minder respect voor de medemens. In de interviews is aan de leerplichtambtenaren gevraagd hoe zij hiertegenover staan, met betrekking tot hun eigen beroep.

De leerplichtambtenaren erkennen deze maatschappelijke trend, maar geven over het algemeen weinig aan dat ze er zelf slachtoffer van zijn. Een leerplichtambtenaar verwoordt dit als volgt:

Ik heb geen enkele ervaring met leerplicht dat we dergelijke dingen meemaken zoals de ambulancebroeders.

In andere gesprekken komt naar voren dat de leerplichtambtenaren die op straat acties voeren wel steeds meer te maken krijgen met (verbaal) geweld als zij spijbelende jongeren onder de zestien aanspreken.

Waarom wordt gezag ontleend?

Ik weet niet of we gezag hebben, eerlijk gezegd.

Hoewel niet alle leerplichtambtenaren ervan overtuigd zijn dat ze gezag hebben, getuige bovenstaand citaat, kwam in dit onderzoek een aantal factoren naar voren waaraan leerplichtambtenaren en -assistenten gezag ontlelen. Deze factoren worden een voor een besproken.

Geslacht

Op het overgrote deel van de vragen uit de enquête antwoordden mannen niet anders dan vrouwen. Bij enkele stellingen werden wel minieme verschillen gevonden in de gegeven antwoorden. Dit impliceert dat de mate van gezag die leerplichtambtenaren en -assistenten ervaren voor mannen en vrouwen vergelijkbaar is. De minieme verschillen die wel gevonden zijn, houden in dat mannen iets vaker proberen met hun voorkomen (uiterlijk en houding) gezag uit te stralen en dat vrouwen zich iets vaker serieus genomen of gerespecteerd voelen door zowel leerlingen als hun ouders.

Leeftijd

Om vast te kunnen stellen of leeftijd een rol speelt bij het hebben van gezag, zijn de leerplichtambtenaren en -assistenten onderverdeeld in vier leeftijdscategorieën: 20-29; 30-39; 40-49 en 50-59. Er waren onder de respondenten geen leerplichtambtenaren of -assistenten onder de leeftijd van 20 en boven de leeftijd van 59 jaar. Er is vervolgens gekeken of er door de ambtenaren in verschillende leeftijdscategorieën anders werd geantwoord op bepaalde stellingen uit de enquête.

Uit tabel 3 en tabel 4 blijkt dat leeftijd een rol speelt in de mate waarin leerplichtambtenaren het gevoel hebben dat respectievelijk leerlingen en hun ouders doorgaans hun gezag accepteren. Deze stelling over leerlingen wordt in hogere mate met 'mee eens' of 'helemaal mee eens' beantwoord naarmate de leeftijd van de leerplichtambtenaren en

-assistenten toeneemt. In de categorie twintigers bedragen de percentages samen nog 40 %. Dit neemt toe tot aan 60 % in de categorie vijftigers. De stelling met betrekking tot de ouders geeft een vergelijkbaar oplopend resultaat. De antwoorden lopen in dit geval op van 33 % van de twintigers tot aan 78 % van de vijftigers. 50 % van de dertigers geeft een van deze antwoorden tegenover 72 % van de veertigers.

Tabel 3: Statistieken van de stelling 'Leerlingen accepteren doorgaans mijn gezag' per leeftijdscategorie

Leeftijd	helemaal oneens	oneens	niet eens/niet oneens	eens	helemaal eens
20-29	0 %	20 %	40 %	40 %	0 %
30-39	0 %	17 %	33 %	33 %	17 %
40-49	20 %	20 %	0 %	30 %	30 %
50-59	20 %	20 %	0 %	40 %	20 %

Tabel 4: Statistieken van de stelling 'Ouders van leerlingen accepteren doorgaans mijn gezag' per leeftijdscategorie

Leeftijd	helemaal oneens	oneens	niet eens/niet oneens	eens	helemaal eens
20-29	0 %	0 %	67 %	33 %	0 %
30-39	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %
40-49	0 %	9 %	18 %	36 %	36 %
50-59	0 %	0 %	22 %	56 %	22 %

Ook in de antwoorden op de stelling 'Het naleven van de wet- en regelgeving is mijn grootste verantwoordelijkheid' zijn er grote verschillen te zien tussen de leeftijdscategorieën (zie tabel 5). van de twintigers en dertigers geven respectievelijk 63 % en 71 % aan het met de stelling eens of helemaal eens te zijn, tegenover 31 % en 20 % van de veertigers en vijftigers. Naarmate de leeftijd toeneemt, wordt het gevoel van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van wet- en regelgeving aanzienlijk minder.

Tabel 5: Statistieken van de stelling 'Het naleven van de wet- en regelgeving is mijn grootste verantwoordelijkheid' per leeftijdscategorie

Leeftijd	helemaal oneens	oneens	niet eens/niet oneens	eens	helemaal eens
20-29	13 %	0 %	25 %	63 %	0 %
30-39	14 %	14 %	0 %	71 %	0 %
40-49	8 %	23 %	39 %	8 %	23 %
50-59	10 %	50 %	20 %	20 %	0 %

De factor leeftijd heeft een duidelijke invloed op de antwoorden die gegeven worden door leerplichtambtenaren en -assistenten. Er wordt namelijk doorgaans vaker aangegeven dat leerlingen en ouders het gezag van leerplichtambtenaren en -assistenten accepteren naarmate hun leeftijd toeneemt.

Daarnaast zien oudere leerplichtambtenaren het naleven van de wet- en regelgeving, ofwel de handhavingstaak, minder vaak als hun grootste verantwoordelijkheid. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat oudere leerplichtambtenaren wat meer naar de zorgkant van hun beroep neigen en de jongere werknemers naar de handhavingskant. In de interviews werd meerdere malen aangegeven dat binnen het beroep van de leerplichtambtenaar een spanningsveld bestaat tussen deze twee aspecten van het werk.

(...) maar toch kun je als jongere ambtenaar wel eens niet serieus genomen worden. Ik zou het ook niet pikken als iemand van twintig komt vertellen hoe ik mijn kinderen moet opvoeden.

Deze leerplichtambtenaar biedt wellicht een verklaring voor het feit dat jongere ambtenaren eerder geneigd zijn naar de handhaving; als zij zich meer zouden richten op de zorg- en opvoedingskant, zouden zij wellicht niet serieus genomen worden vanwege hun jonge leeftijd.

Karaktereigenschappen en het voorkomen van de leerplichtambtenaar

In de interviews gaven de leerplichtambtenaren stevast aan dat zij gezag kunnen putten uit het eigen karakter en de manier waarop ze met mensen omgaan. Een van hen zegt hierover:

Je kunt alleen gezag uitstralen door feitelijk, zakelijk te blijven, je in te leven in de mensen, ze proberen te begrijpen en vooral jezelf te blijven. Je moet mensen met respect behandelen. Ik moet me absoluut niet autoritair opstellen, dat werkt averechts.

Een andere geïnterviewde zegt het volgende:

Ik kan me voorstellen dat bepaalde leerplichtambtenaren wel met agressie te maken hebben. Dan hoor je verhalen over hoe het gesprek is misgegaan en uit de hand is gelopen, en dan snap ik wel wat er is misgegaan. Dan stelt de leerplichtambtenaar zich bijvoorbeeld autoritair op. Een autoritaire persoonlijkheid kan bij de burger heel veel irritatie oproepen. We moeten ook klantvriendelijk zijn en niet meteen in discussie gaan.

Tegelijkertijd zegt een andere leerplichtambtenaar:

Onzekere ambtenaren, daar wordt overheen gewalst.

Uit de enquête is daarnaast gebleken dat een overgrote meerderheid van 87 % van de leerplichtambtenaren en -assistenten probeert met zijn voorkomen (uiterlijk en houding) gezag uit te stralen. Hieruit kan worden afgeleid dat het voorkomen gezien wordt als een mogelijke bron van gezag. Dit komt overeen met de bevindingen uit de interviews. Meerdere leerplichtambtenaren gaven daarin aan rekening te houden met de manier waarop ze zich kleden. Toch zeiden ook zij dat gezag vooral uit levenservaring en werkervaring voortkomt. Ook ervaren de geïnterviewden dat het inspelen op het gevoel van mensen en hen op hun verantwoordelijkheid wijzen veel kan bijdragen aan het gezag of autoriteit. Daarnaast kan volgens de ambtenaren het charisma een rol spelen. Tot slot moet een leerplichtambtenaar zich wel zelfverzekerd, maar zeker niet te autoritair opstellen.

Handhavingsmiddelen

Uit de enquête is gebleken dat de leerplichtambtenaren en -assistenten vinden dat ze over voldoende handhavingsmiddelen beschikken om op te treden als de situatie hierom vraagt. Maar liefst 94 % zegt het eens of helemaal eens te zijn met de stelling. Hieruit putten zij naar alle waarschijnlijkheid ook gezag. In de interviews gaven de ambtenaren aan dat zij handhavingsmiddelen gebruiken om gezag mee uit te oefenen. Als leerplichtambtenaren deze middelen niet meer tot hun beschikking hebben, wordt het werk dan ook een stuk moeilijker, zo bleek uit de ervaringen met r8-plussers.

Locatie

Naast de hierboven genoemde zaken zeggen de leerplichtambtenaren en -assistenten dat zij gezag kunnen putten uit de situatie die zich voordoet. Het oproepen van mensen voor een gesprek kan al gezag uitstralen, en ook de locatie waar de gesprekken plaatsvinden speelt een rol:

Oproepen naar hier (het stadskantoor waar de dienst Leerplicht gehuisvest is, red.) heeft veel meer gezag. Gesprekken op school, bij de mentor op kantoor, voelt voor kinderen vertrouwd. Als je ze verplicht hier te komen met een officiële brief, dan heeft dat wel impact op sommige kinderen en ouders.

De omgang met agressie en gebrek aan gezag

Uit het voorgaande is gebleken dat leerplichtambtenaren en -assistenten, hoewel zij daar zelf niet altijd de ernst van inzien, in bepaalde mate te kampen hebben met gezagsproblemen. We hebben geprobeerd te achterhalen hoe zij hiermee omgaan. Voorafgaand aan deze vraag probeerden we in kaart te brengen wat de werkwijze van de

leerplichtambtenaren in het algemeen inhoudt en waarmee zij rekening moeten houden bij hun aanpak. Daarna is, door middel van de enquête, gepoogd te achterhalen hoe leerplichtambtenaren en -assistenten omgaan met een geweldsincident.

Algemene werkwijze

De geïnterviewde leerplichtambtenaren geven aan dat zij veelal de procedures en werkwijzen aanhouden die vanuit hun organisatie zijn bepaald. Deze algemene werkwijze houdt in dat er bij het eerste verzuim een gesprek plaatsvindt waarin afspraken worden gemaakt met de leerling. Deze leerling ontvangt na afloop van dit gesprek een brief waarin de gemaakte afspraken worden vermeld. Als dit niet leidt tot verbetering en er wederom verzuim plaatsvindt, vindt een tweede gesprek plaats. Gaat de leerling opnieuw in de fout, dan volgt een proces-verbaal.

Hoewel er een duidelijke richtlijn is die aangeeft hoe moet worden omgegaan met spijbelende leerlingen, houdt lang niet iedereen zich hieraan, bleek uit de interviews. De aanpak verschilt per leerplichtambtenaar. Uit de enquête dan ook dat er veel waarde wordt gehecht aan de vrijheid om zelf te bepalen hoe er gehandeld wordt: 85 % van de leerplichtambtenaren en -assistenten geeft aan te hechten aan deze vrijheid.

Verder geeft 68 % van de leerplichtambtenaren aan het eens of helemaal eens te zijn met de stelling 'Om mijn werk goed uit te voeren, moet ik soms ruimer denken dan de regels mij voorschrijven.' De leerplichtambtenaren en -assistenten vinden dus dat het binnen hun beroep nodig is om voldoende vrijheid in de uitvoering van het werk te hebben. Daarnaast gaven alle geïnterviewde leerplichtambtenaren aan dat het belangrijk is om de leerling vooraf goed te informeren over de werkwijze die zal worden gehanteerd en de consequenties die het overtreden van de Leerplichtwet uiteindelijk voor hem of haar kan hebben. Het informeren over de werkwijze kan ook veel onrust en opstandigheid voorkomen, aldus een leerplichtambtenaar:

Ik vertel altijd aan de leerlingen dat er een proces-verbaal kan worden opgesteld als de leerling zich niet aan de Leerplichtwet houdt, maar dat ik de boete niet bepaal, dat bepaalt de officier van justitie. Als je het zo vertelt, reageren ze iets minder heftig.

Uit de gesprekken met de leerplichtambtenaren blijkt dat de werkwijze sterk verschilt per soort verzuim. Vooral het luxeverzuim wordt strenger aangepakt:

Bij luxeverzuim volg ik de harde lijn. Je gaat gewoon op vakantie buiten schooltijd.

Het verzet van burgers tegen een dergelijke strenge aanpak gaat vaak gepaard met verbale agressie. Een leerplichtambtenaar zegt hierover:

Bij luxeverzuim krijg ik vaak te maken met boze mensen: wie denk je dat je bent? Ouders die weglopen, die schreeuwen. Ik ben nooit fysiek bedreigd, maar er is wel veel verbale agressie, hoor.

Aanvullend is door middel van de enquête gevraagd naar de balans tussen de handhaverstaak en de zorgverlenerstaak. Uit de enquête blijkt dat 55 % van de leerplichtambtenaren en -assistenten het eens of helemaal eens is met de stelling: 'Het naleven van de wet- en regelgeving is mijn grootste verantwoordelijkheid.' Daartegenover staat dat 41 % van de leerplichtambtenaren het (helemaal) eens is met de stelling: 'Ik stel de zorg voor het kind boven mijn handhavingstaak.' Hieruit blijkt dat een nipte meerderheid van de ambtenaren de handhavingstaak als belangrijkste ervaart.

De leerplichtambtenaren geven daarnaast aan dat het geven van vertrouwen aan de scholieren erg belangrijk is, vooral om echt achter de problematiek van de leerlingen te kunnen komen. Soms wordt ook de persoonlijke ervaring van de leerplichtambtenaar in het gesprek betrokken om het vertrouwen van de leerlingen en hun ouders te winnen en te tonen dat er begrip is voor de situatie. Verschillende leerplichtambtenaren gebruiken bijvoorbeeld voorbeelden van hun eigen kinderen om begrip te tonen:

Soms als ik met een ouder praat, zeg ik dat ik zelf ook ouder ben. Dat helpt wel in het tonen van gezag.

Omgaan met complexe problemen van leerlingen

Verschillende leerplichtambtenaren geven aan ruimte te bieden voor persoonlijke verhalen. Zij nemen de tijd om te luisteren naar de uiteenzetting van de problemen, om volledig te achterhalen waarom de leerling de Leerplichtwet overtreedt. In de interviews komt naar voren dat het proces dat de leerplichtambtenaren met de leerlingen doorlopen niet altijd makkelijk is, omdat achter het verzuim vaak een complexe problematiek schuilgaat. Een leerplichtambtenaar geeft een voorbeeld:

Je komt heftige zaken tegen. De moeder van een leerling had bijvoorbeeld kanker en was terminaal. In zulke gevallen strek ik mijn hand uit en dan breken mensen vaak. Je moet je kunnen inleven in mensen. Je gaat natuurlijk niet huilen, dat is zwak. Maar je moet wel tonen dat je het begrijpt.

Hieruit blijkt dat leerplichtambtenaren bereid zijn veel empathie te tonen voor de situatie waarin de leerling verkeert, maar uiteindelijk moet ook de wet worden gehandhaafd. Er wordt daarbij gezocht naar een balans tussen de rollen van handhaver en zorgverlener.

Omgaan met een geweldsincident

Verder is gepoogd in de enquête te achterhalen hoe de leerplichtambtenaren- en -assistenten naderhand omgaan met fysieke en verbale agressie. Slechts 51 % van de leer-

plichtambtenaren en leerplichtassistenten geeft aan te weten wat de procedure is nadat een (gewelds)incident zich heeft voorgedaan, 64 % geeft aan zich na een geweldsincident gesteund te voelen door collega's en 62 % voelt zich in zo'n situatie gesteund door de leidinggevenden.

Daarnaast geeft 54 % van de leerplichtambtenaren en -assistenten aan het eens of helemaal eens te zijn met de stelling: 'Na een (gewelds)incident heb ik geen moeite om mijn werk uit te oefenen.' Bovendien geeft slechts 37 % van de leerplichtambtenaren en -assistenten aan het eens of helemaal eens te zijn met de stelling: 'Een (gewelds)incident heeft geen invloed op mijn privéleven.' Bij een grote meerderheid van de ondervraagden heeft een (gewelds)incident dus ook invloed op het privéleven.

Het versterken van gezag

Na uitvoerig te hebben gesproken met de leerplichtambtenaren over gezag, de problemen hiermee en hun werkwijze, vroegen wij hun ook hoe hun gezag eventueel kan worden versterkt. Enkele thema's die volgens de leerplichtambtenaren kunnen bijdragen aan een versterking van het gezag passeren hieronder de revue.

Boetes, sancties en lik-op-stukbeleid

Aan de geïnterviewden is gevraagd wat ze van boetes, sancties en lik-op-stukbeleid vinden. Een mogelijk nieuwe bevoegdheid, waarbij leerplichtambtenaren niet alleen een proces verbaal mogen opmaken maar ook gelijk een boete mogen uitdelen, roept bij sommigen een afwachtende houding op. Sommigen zijn ertegen, bijvoorbeeld omdat ze niet voor eigen rechter willen spelen of omdat zij niet gezien willen worden als degene die de boete oplegt (de boeman). Anderen zijn er helemaal voor omdat dat voorkomt dat leerlingen op het moment dat ze worden gestraft allang vergeten zijn waarvoor ze nu gestraft worden; de wachttijd om voor de rechter te verschijnen na een proces-verbaal kan immers oplopen tot vijf maanden. Toch zal er in de Amsterdamse leerplichthandhaving binnenkort een proef beginnen met deze zogenaamde bestuurlijke boete.

Er lijkt echter wel consensus te bestaan over de snelheid van het afhandelen van sancties door het Openbaar Ministerie; dit moet beter:

Het gaat nu erg langzaam, dat kan wel sneller. Maar het moet ook niet doorslaan. Er moet wel tijd genomen worden voor gesprekken, en soms is er iets aan de hand waar eerst zorg nodig is in plaats van sancties. Een boete ... het moet in de praktijk nog maar blijken wat dat oplevert. Maar het is niet het een of het ander: je moet naast de sanctie of boete ook andere dingen doen. Er moet in ieder geval niet te lange tijd zitten tussen proces-verbaal en het opleggen van de sanctie.

Uniformen

Daarnaast is aan de respondenten gevraagd hoe zij denken over een mogelijke invoer van uniformen voor de leerplichtambtenaren. Dit riep veel reacties op, waarbij het merendeel van de reacties tegen de invoering van een uniform gekeerd was. De overheersende mening lijkt te zijn dat een uniform te veel gezag uitstraalt en daarmee een afstand schept die de samenwerking met de burger bemoeilijkt.

Ik wil echt geen uniform. Ik wil niet zo autoritair zijn. De politie geeft alleen maar boetes, wij moeten echt samenwerken met mensen. Als ik een uniform had, dan zou dat meteen het idee geven: je hebt iets fout gedaan, en dan is samenwerking en het gesprek minder mogelijk.

Een enkeling geeft ook aan bang te zijn dat een uniform tegenovergesteld werkt en juist agressie zal oproepen. Hoewel het dus in sommige situaties handig zou kunnen zijn een uniform te dragen, prefereren de meeste leerplichtambtenaren een 'uniformloos' bestaan. Een van hen zegt hierover:

Agenten hebben autoriteit en daar moet je naar luisteren, maar ik zie leerplichtambtenaren niet zo. Ik zie ons meer als degene die thuis komt, een soort priester, om over dingen of problemen te praten. Niet zozeer een autoriteit waar je naar moet luisteren. Een uniform is niet nodig.

Opleidingen

Lang niet iedereen in de leerplichthandhaving in Amsterdam is tevreden met de huidige BOA-opleiding. De opleiding lijkt niet specifiek genoeg voor leerplichtambtenaren. Daarnaast lijkt een bepaald aspect van het werk, verhoortechnieken, meer aandacht te mogen krijgen in een opleiding:

In de hele BOA-opleiding komt het hele woord leerplicht niet voor. Het is een droge, stomme opleiding. Ik heb er niks aan in mijn dagelijkse werk. Ik heb wel verhoorvaardigheden. Belangrijker zou zijn daar meer tijd aan te besteden. Het format van ons systeem komt niet altijd overeen met de BOA-opleiding.

Al met al bestaan er onder de leerplichtambtenaren dus meerdere ideeën over hoe het gezag kan worden versterkt. Hierbij lijken het specificeren van de opleiding tot BOA en het verkorten van de periode tussen het opmaken van het proces-verbaal en het daadwerkelijk opleggen van de sanctie, de opties met de meeste voorstanders. Volgens de geïnterviewden kunnen deze veranderingen bijdragen aan een versterking van het gezag van de leerplichtambtenaar en -assistent.

9. Conclusies

In tegenstelling tot andere onderzoeken naar het beleid omtrent de aanpak van schoolverzuim heeft dit onderzoek zich gericht op de meningen en ervaringen van leerplichtambtenaren en -assistenten. Onderzocht is welke problemen zich voordoen in hun dagelijkse werk met betrekking tot hun gezag. Hierbij werd de nadruk gelegd op problemen met agressie en opstandigheid van leerlingen en hun ouders. Dit zijn problemen die mogelijk aansluiten bij situaties waarin andere professionals, zoals politieagenten, verpleegkundigen en leraren, zich bevinden: situaties waarin het gezag van deze professionals niet meer vanzelfsprekend is. De vraag of leerplichtambtenaren en leerplichtassistenten kampen met problemen die te maken hebben met gezag, agressie of opstandigheid kan bevestigend worden beantwoord. Hoewel zij geneigd zijn de problemen te bagatelliseren en begrip tonen voor degenen die de problemen veroorzaken, hebben zij zowel te maken met verbale als met fysieke agressie. Hier dient wel de kanttekening bij geplaatst te worden dat deze laatste vorm niet vaak voorkomt. De problemen en agressie waarmee leerplichtambtenaren en -assistenten te maken krijgen, worden vaker veroorzaakt door ouders dan door leerlingen; toch voelen zij zich over het algemeen gerespecteerd en serieus genomen door beide groepen. Mogelijke verklaringen voor deze tegengestelde resultaten zijn het bagatelliseren van problemen, het begrip voor de verantwoordiging van de leerlingen en hun ouders en de manier waarop de leerplichtambtenaren zichzelf zien, namelijk als helper in plaats van als boeman.

De gezagsproblemen die zich voordoen, komen voor bij leerlingen van alle schooltypes, hoewel de problemen soms wel een andere vorm en achtergrond hebben. Er worden daarnaast meer gezagsproblemen ervaren met leerlingen boven de achttien jaar dan met jongere leerlingen. Dit komt vermoedelijk doordat handhavingsmiddelen, zoals de mogelijkheid tot het opmaken van een proces-verbaal, niet meer kunnen worden ingezet bij leerlingen die ouder zijn dan achttien.

De fysieke en verbale agressie hebben invloed op het privéleven van de leerplichtambtenaren en -assistenten. Met name op dit punt kan er veel gewonnen worden. Uit ons onderzoek is namelijk gebleken dat nog lang niet alle leerplichtambtenaren en -assistenten op de hoogte zijn van de procedure die moet worden gevolgd na een incident, en ook kunnen collega's en leidinggevenden meer steun bieden. Daarnaast zien de leerplichtambtenaren graag dat de tijd tussen het opmaken van een proces-verbaal en de beslissing van de rechter om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een straf verkort wordt en kan er veel verbeterd worden aan de opleiding tot buitengewoon opsporingsambtenaar, die volgens de leerplichtambtenaren voor hen niet op maat is.

Naast de agressie waarmee ze te maken hebben, zien de leerplichtambtenaren en -assistenten een maatschappelijke trend waarbij het respect ten opzichte van werkers met een publieke taak afneemt. Toch vinden zij niet dat zijzelf hiervan het slachtoffer zijn. Dit betekent dat zij zichzelf niet vergelijken met andere professionals die te kampen hebben met gezagsproblemen, zoals ambulancepersoneel dat lastig wordt gevallen bij

de uitoefening van hun werk of conducteurs die worden aangevallen. Over de vraag of dit echter een reëel beeld is van de situatie waarin zij zich dagelijks bevinden, kan worden getwist. Of er daadwerkelijk een trend gaande is waarin het gezag van leerplichtambtenaren en -assistenten afneemt, kan desalniettemin niet vastgesteld worden aan de hand van dit onderzoek. Daar is vervolgonderzoek voor nodig waarin gegevens verzameld worden over een langere periode.

Leerplichtambtenaren en -assistenten hebben desgevraagd aangegeven dat zij gezag putten uit hun persoonlijke karaktereigenschappen en uit hun voorkomen, waaronder uiterlijk en houding. Daarbij wordt met name aangegeven dat het belangrijk is om je niet autoritair op te stellen, maar wel zelfverzekerd, op het moment dat er gesprekken gevoerd worden met leerlingen en hun ouders. Daarnaast is gebleken dat leeftijd een rol speelt bij het hebben van gezag. Hierbij geldt dat leerplichtambtenaren en -assistenten serieuzer worden genomen door leerlingen en hun ouders naarmate ze ouder zijn. Tegelijkertijd geldt dat leerplichtambtenaren en -assistenten het steeds minder als hun belangrijkste taak gaan zien om wetgeving strikt te handhaven naarmate ze ouder worden. Jonge leerplichtambtenaren neigen meer naar de handhavingskant van hun werk en oudere leerplichtambtenaren meer naar de zorgkant.

Daarnaast is uit dit onderzoek gebleken dat leerplichtambtenaren en -assistenten er erg veel belang aan hechten vrij gelaten te worden om hun eigen keuzes te maken in hun werk. Dit helpt ze bij het omgaan met de uiteenlopende situaties die zich voordoen, waarbij niet zelden complexe problematiek van leerlingen komt kijken. Door deze complexe problemen wordt van leerplichtambtenaren en -assistenten soms meer een hulpverlenend dan een handhavend optreden verlangd, hoewel zij strikt genomen geen zorgverleners zijn.

Al met al zien leerplichtambtenaren en -assistenten hun werk niet bedreigd worden door een afname van hun gezag en van het respect voor hen, hoewel zij wel degelijk te kampen hebben met gezags- en agressieproblemen. Een verklaring voor het feit dat de problemen worden gebagatelliseerd kan zijn dat leerplichtambtenaren en -assistenten toch liever gezien worden als hulpverlener dan als handhaver. Het spanningsveld dat ervaren wordt tussen deze twee kanten van het beroep van de leerplichtambtenaar, sluit hier nauw op aan. Dit spanningsveld zit als een rode draad verweven door het beroep van de leerplichtambtenaar en vormt het tweezijdig zwaard waarmee gestreden wordt tegen schoolverzuim.

Andrea Frankowski, Daphne Bressers en Maritta van Evert zijn masterstudenten van de opleiding 'Research in Public Administration and Organizational Science' aan de Universiteit Utrecht, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Tilburg.

Literatuur

- Abner, M. en K. Michael, *G4 Benchmark Leerplichthandhaving 2005-2006. Een vergelijking van uitvoering en beleid van Leerplichthandhaving in de G4: Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam*. Den Haag: Zunderdorp Beleidsadvies en Management 2007.
- Het aantal thuiszitters moet omlaag. NOS, 12 januari 2011. Verkregen op 12 december 2011 van <http://nos.nl/video/213933-het-aantal-thuiszitters-moet-omlaag.html>.
- Kwalificatieplicht. Rijksoverheid, z.d. Verkregen op 12 december 2011 van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/kwalificatieplicht>. Warmerdam, S., J. Lubberman, en M. Stuivenberg, *De leerplichtfunctie in Nederland. Onderzoek naar uitvoering van de Leerplichtwet door gemeenten. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Rotterdam: ECORYS 2010.

Hoe politieagenten, leraren en reclasseringsambtenaren gezagsuitoefening leren Een impressie

Luc Janssen, Janneke van Orsouw, Tim Adriaansen, Ben Kraaijeveld,
Marjan Swaans en Tim van de Ven

Hoe wordt het uitoefenen van gezag aangeleerd aan toekomstige politieagenten, leraren in het voortgezet onderwijs en reclasseringsambtenaren? Dit artikel geeft hiervan een impressie aan de hand van gesprekken met docenten, opleidings- en clustercoördinatoren en laatstejaars studenten. Als eerste komt aan bod in hoeverre het begrip ‘gezag’ wordt gebruikt tijdens de opleidingen en welke aanverwante termen gehanteerd worden. Daarna wordt gezien of de gezagsparadigma's zoals Rood deze beschrijft in zijn artikel in deze bundel, terugkomen in de verschillende opleidingen. Vervolgens komt aan bod op welke manieren studenten het uitoefenen van gezag aangeleerd krijgen en hoe de opleidingen aan ontwikkeling onderhevig zijn.

Gezag

De term ‘gezag’ wordt amper gebruikt tijdens de opleidingen van toekomstige professionals. Peter Jansen, jaarcoördinator van het tweede jaar van de voltijd hbo-opleiding Social Work aan de Hogeschool Zuyd te Sittard, geeft aan dat de term gezag niet of nauwelijks wordt gebezigd. Veel vaker gaat het over ‘afstand-nabijheid’. Siwert Meijer, opleidingscoördinator van de voltijd hbo-opleiding Maatschappelijk Werk en Dienstverlening (MWD) aan de Avans Hogeschool te 's-Hertogenbosch, vindt gezag een verouderd begrip. Naar zijn mening dekt de term ‘professionele moed’ de lading beter: ‘Professionele moed moet je tonen, bijvoorbeeld wanneer je bang bent en je eerste gevoel zegt dat je eigenlijk zou moeten vluchten. Daarentegen pak je de situatie aan en durf je er te staan.’ Ook op de lerarenopleiding wordt het begrip ‘gezag’ niet letterlijk gebruikt, stelt Matthijs van den Ouden, docent van de lerarenopleiding aan de Fontys Hogeschool in Tilburg. Gerald Steverink, clustercoördinator van het Instituut voor Leraar en School aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN), bevestigt dit. Gezag komt in de opleiding terug in de vorm van ‘persoonlijk leiderschap’. Hieraan wordt gewerkt aan de hand van het thema ‘klassenmanagement’. Dit gaat over de mate waarin een leraar controle heeft over wat er in de klas gebeurt. Klassenmanagement bestaat aan de HAN uit ‘orde in enge zin’ en ‘orde in ruime zin’. Orde in enge zin gaat over het werkelijke orde hou-

den, het aanspreken van de leerling op zijn of haar gedrag. Orde in ruime zin behelst het opbouwen van een band met leerlingen, het aangaan van een relatie met de klas.

In tegenstelling tot de andere opleidingen wordt tijdens de opleiding van toekomstige politieagenten wel gebruikgemaakt van de term gezag. Bas Mali, docent methoden en technieken aan de Politieacademie Apeldoorn, geeft aan dat hier tijdens gastcolleges dieper op wordt ingegaan. Daarbuiten is de aandacht ervoor miniem te noemen. 'Vraag me niet om precies die begrippen scherp uit te tekenen want dat kan ik niet. (...) Er zijn boeken over geschreven er zijn definities van gezag, je kunt er zo naar kijken, zo naar kijken. Maar leer je daarmee, word je daarmee gezagsvoller of zo?' Bij alle opleidingen wordt gezag gelinkt aan macht, hoewel telkens wordt benadrukt dat gezag en macht van elkaar onderscheiden moeten worden. Macht bestaat bijvoorbeeld voor een docent uit het uit de klas zetten van een leerling en voor een politieagent uit het beboeten of arresteren van een burger. Aan de Politieacademie wordt gezagsuitoefening vaak gedefinieerd als het afwezig zijn van geweld. Het toepassen van geweld is namelijk een uiting van macht. Gezag komt met name terug in het corrigerend optreden en het handhaven van de orde. Het is gerelateerd aan een toestand waarin burgers uit een bepaald respect doen wat er van hen wordt gevraagd.

Het is duidelijk dat er tijdens de opleidingen verschillende aan gezag gerelateerde termen worden gehanteerd. De volgende vraag is of gezag überhaupt aan te leren is. Is het een vaardigheid die getraind kan worden, een aangeboren eigenschap of iets wat ontstaat door ervaring? Volgens Mali is gezag niet volledig aan te leren: 'Wanneer een zeer potige kerel je met een piepstem vraagt te stoppen, zullen mensen lachen, omdat ze een zeer zware stem verwachten.' Mali is van mening dat er een bepaalde aanleg aanwezig moet zijn om gezag uit te kunnen oefenen. Mali: 'Antwoord op de vraag: kun je gezag leren? In die zin: nee. Kun je het ontwikkelen: ja. (...) Wanneer een persoon een bepaald talent heeft en dit talent verder ontwikkelt, ontstaat er een bepaalde melodie. Wanneer men niet over dit talent beschikt en dit talent niet verder ontwikkelt is die juiste klank niet te evenaren.' Studenten die aan de politieopleiding beginnen hebben veelal een duidelijk beeld van de vereisten voor en de dagelijkse werkelijkheid van het politievak. 'Ja, als jij gewoon een dwerg bent van een metertje, dan ziet dat er vooral geinig uit. En als je dan ook nog eens een beetje een hoog piepstemmetje hebt, dan heb je het extra zwaar. Niet dat je dan geen gezag kunt hebben, maar ja, er worden wat dat betreft toch criteria gesteld.' Mali geeft aan dat er sprake is van een soort autoselectie, waarmee hij wil aangeven dat alleen studenten met een bepaalde aanleg voor het uitoefenen van gezag zich aanmelden voor de opleiding. Ook voor studenten van de lerarenopleiding geldt dat de eerste indruk een belangrijke rol speelt, het is echter aan hen om dit beeld te bevestigen of te doorbreken. 'Ik heb grote kerels onderuit zien gaan en kleine meisjes fantastisch zien opereren', aldus Steverink. Een toekomstige leraar moet het vooral leuk vinden om leiding te geven. Daarnaast wordt van studenten verwacht dat zij beschikken over communicatieve vaardigheden, sociaal ingesteld zijn en oog hebben voor hun omge-

ving. In het eerste jaar van de opleiding staan om die reden twee vragen centraal: wil ik leraar worden en kan ik leraar worden? Binnen de opleiding MWD leeft volgens Meijer de gedachte dat professionele moed aan te leren is door het overwinnen van angsten en onzekerheden en het doorbreken van taboes. 'Dat is wel degelijk te leren, voor een stuk heeft dat te maken met gewinning en over een bepaalde schroom heen stappen.' In aansluiting daarop stelt jaarcoördinator Jansen van de opleiding Social Work: 'In de wijze waarop je bejegent, waarin je afstand en nabijheid zoekt, waarin je mensen in hun autonome ruimte laat, dat kun je allemaal aanleren.'

Drie gezagsparadigma's

Rood onderscheidt drie gezagsparadigma's: het strenge gezag, het zachtmoedige en toegeeflijke gezag en het nieuwe betrokken gezag. Bij het strenge gezag is er sprake van een duidelijke hiërarchische relatie waarbij de gezagsdrager niet schuwt gezagsmiddelen te gebruiken om zijn of haar gezag te effectueren. Bij het zachtmoedige en toegeeflijke gezag staat de gezagsdrager veel meer naast de cliënt en wordt getracht door samenwerking een resultaat te behalen. Ter illustratie: bij de eerste vorm is een politieagent een 'bonnenschrijver' en bij de tweede variant 'je beste vriend'. In de praktijk heeft zich in de loop der jaren een derde paradigma ontwikkeld: het nieuwe betrokken gezag. Deze 'derde weg' is een tussenvorm tussen het eerste en tweede paradigma. Het wordt ook wel getypeerd als 'betrokken communicatief gezag' en dient voornamelijk als tegenhanger van het hardnekkige beeld dat gezag onvrijwillig en streng is. Dat laatste strookt niet met de werkelijkheid, omdat gezag in de praktijk in meer dan één gedaante voorkomt. Zo kan gezag inderdaad onvrij, streng en rigide zijn – maar ook gewenst, vrijwillig gekozen en met menselijke maat gehanteerd (Rood, p. 100). Een dergelijke nieuwe vorm van gezag is niet langer een kwaad, maar een legitiem, door het publiek geaccepteerd en gesteund goed.

In de opleidingen tot leraar, politieagent en reclasseringsambtenaar worden de verschillende vormen van gezag erkend en bijgebracht aan studenten. Studenten worden zich ervan bewust gemaakt dat verschillende situaties verschillende vormen van gezagsuitoefening vereisen, ook binnen één relatie. Meijer: 'Eén is engageren, je moet zorgen dat je een relatie aangaat met een cliënt zodat je tot samenwerking kunt komen. Maar je moet ook durven positioneren, dat is het tweede punt. Je moet tegen mensen kunnen zeggen: dit kan niet, dit gaan we niet doen! Die twee dingen heb je allebei nodig.' Naast het kunnen variëren met de verscheidene vormen van gezagsuitoefening als instrument om een bepaald doel te bereiken, is het voor toekomstige professionals van belang dat ze ontdekken welke stijl het beste bij hen past. Het laatste vindt met name plaats in het afsluitende studiejaar als studenten een minor volgen en stage lopen. Tevens blijkt hieruit het praktische gehalte van de opleidingen, die immers het afleveren van startbekwa-

me studenten aan het werkveld tot doel hebben. Het is daarom van belang dat studenten de verschillende vormen van gezag kennen, maar het is belangrijker hoe ze ermee omgaan in een relatie met een cliënt of burger. Struijs: '(...) soms met meer empathie, soms met hard optreden. (...) Ik noem dat meer situationeel gezag.' Deze verantwoordelijkheid voor het maken van eigen keuzes sluit goed aan bij de manier waarop professionals idealiter hun werk uitvoeren. Geen van de drie vormen geniet de voorkeur in de opleidingen tot leraar en reclasseringsambtenaar. Dat is wel het geval op de politieacademie. Hoewel een politieagent in bepaalde situaties geacht wordt zijn strenge gezag te tonen, bijvoorbeeld omdat er ongeregelde dreigen, wordt binnen de politieacademie de nadruk gelegd op het derde paradigma: het oplossen van problemen op communicatieve basis. Roods driedeling wordt ook hier erkend. Echter, volgens Struijs klopt zijn typering slechts ten dele. Vooral op het zachtmoedige en toegeeflijke gezag heeft hij commentaar. Deze benadering betekent in de praktijk immers vaak dat er hard moet worden doorgepakt om problemen op te kunnen lossen: 'Het lijkt zacht, maar het is niet zacht.'

Aandacht voor gezag in de opleidingen van toekomstige professionals

Politieagenten

Goed politiewerk is vanzelf gezaghebbend vakmanschap. Dat leert men niet op school, maar men kan het wel lerend ontwikkelen (Nap, 2007). Mali sluit zich hierbij aan, door te stellen dat onderwijs louter op basis van theorieën over gezag onvoldoende is om gezagsuitoefening in de vingers te krijgen. Studenten zullen gezagsuitoefening in de praktijk moeten ervaren. Het verwerven van zelfvertrouwen kan daarbij gezien worden als tussenstap in het aanleren van gezagsuitoefening. Daarom heeft de politieopleiding als doel studenten bepaalde competenties en vaardigheden aan te leren die hen zelfverzekerder en weerbaarder maken. Aan de hand van simulaties en video's trainen studenten hun mentale, juridische en fysieke vaardigheden. Struijs geeft echter aan dat het hebben van een voldoende kennisniveau minstens zo belangrijk is. Het beschikken over parate kennis over bijvoorbeeld wetgeving geeft toekomstige agenten meer zelfvertrouwen, hetgeen van pas komt tijdens de uitoefening van gezag. Dit wordt door studenten van de Politieacademie beaamd. Struijs: 'In de gezagsrelatie zijn we neergezet als hulpverleners. Dat zijn we niet, wij zijn handhavers en soms bieden we ook hulpverlening. We zijn handhavers met een hoogrisicoberoep, voldoende training is dan van het hoogste belang.' Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat studenten leren over verschillende leefstijlen en culturen van mensen met wie ze in de praktijk in aanraking komen. 'Wanneer je een Pool aanhoudt is het meteen knokken, want in Polen worden de mensen bij een aanhouding uit de wagen gesleurd en dan verzetten ze zich meteen. Dus agenten moeten zich dan ook agressiever opstellen, wil men een Pool kunnen aanhouden.'

Leraren in het voortgezet onderwijs

Waar politieagenten zichzelf zien als handhavers, zijn leraren eerder leiders. Maar wanneer ben je eigenlijk een leider, en op welke manier leren studenten van de lerarenopleiding orde houden in een klas vol leerlingen van het voortgezet onderwijs? ‘Wanneer je leerlingen vraagt wat zij goede leraren vinden, dan zijn dit leraren die duidelijk zijn en die merkbaar de touwtjes in handen hebben’, zegt clustercoördinator Steverink. Van den Ouden voegt daaraan toe: ‘Kennis, dat je een les goed op orde hebt, dat je een leuk en helder verhaal te vertellen hebt: daarvoor komen leerlingen graag naar de les.’ Persoonlijk leiderschap in de vorm van ‘klassenmanagement’ zit gedurende de gehele opleiding in verschillende onderdelen verweven, het is dan ook geen apart vak: ‘Dit element is overal ingebakken, in vakken maar ook in stages.’ Studenten van de lerarenopleiding aan de HAN krijgen bijvoorbeeld tijdens het vak Drama presentatievaardigheden bijgebracht, ze leren hoe ze met een hoge status voor de klas kunnen staan en op welke manier ze het beste gebruik kunnen maken van hun stem en lichaam. Aan de hand van een goede lesvoorbereiding zijn studenten in staat om persoonlijk leiderschap te ontwikkelen. Om die reden krijgen studenten van zowel de HAN als de Fontys didactische lesvoorbereidingen aangeleerd om ordeverstoringen te voorkomen. Daarnaast wordt er op de Fontys gebruikgemaakt van Didiclass, een digitale casusbank waardoor leraren in opleiding aan de hand van videofragmenten worden gestimuleerd en geprikkeld om na te denken over onderwijsdilemma’s. Aan de hand van zogenaamde ‘real-life dilemmas’ krijgen studenten zicht op de praktijk. Ook het Kwaliteitspel van Ofmann, Leeraar²⁴ en het Thomas-Kilmann-model worden op de Fontys gebruikt om studenten het orde houden bij te brengen. Naast het gebruik van de genoemde methoden geldt voor beide opleidingen dat studenten vooral hun eigen manier ontwikkelen om persoonlijk leiderschap uit te kunnen oefenen. Steverink: ‘De studenten kiezen kleur en de opleiding draagt de bouwstenen aan.’

Opgemerkt moet worden dat leraren, net zoals politieagenten, de kneepjes van het vak in de praktijk moeten leren. Daarom gaan studenten al in het eerste jaar van de opleiding een half jaar op oriëntatiestage, gedurende één dag in de week. De nadruk ligt daarbij op observeren, in de jaren daarna gaan de studenten zelf aan den lijve ondervinden wat het is om leiding te geven aan een groep. Studenten krijgen handvatten en instrumenten aangereikt om persoonlijk leiderschap te ontwikkelen, maar het gaat er vooral om dat zij hun eigen manier van werken vormen. In het vierde jaar van de opleiding wordt het persoonlijk leiderschap vervolmaakt, dan zijn de studenten zelf echt leraar. Overigens worden studenten tijdens de opleiding intensief begeleid. Met name in het eerste jaar wordt er veel aandacht besteed aan reflectie en feedback, zowel vanuit de opleiding als vanuit de stage- of opleidingsscholen. Hoe verder de student gevorderd is in de opleiding, des te meer zelfstandigheid wordt verwacht. Tijdens de eindstage zien de begeleiders zelfs enkel toe op het proces. Naar mening van een aantal studenten van de lerarenopleiding aan de HAN valt de steun van docenten in het vierde jaar plots weg en moeten studenten

ineens volledig zelfstandig les kunnen geven. De studenten kunnen zich daar niet helemaal in vinden: 'Alleen al de aanwezigheid van de docent in het lokaal zorgde er de voorgaande jaren onbewust voor dat leerlingen zich behoorlijk gedroegen, misschien zou de opleiding vijf jaar moeten duren om de overgang naar zelfstandig lesgeven mogelijk te maken.' In het tweede jaar is er tijd ingeruimd voor een intervisiemoment. Studenten delen tijdens de instituutdag ervaringen en bespreken thema's met betrekking tot hun stage. Veelal gaat het dan over gezagsproblematiek in de vorm van ordeproblemen. Studenten ervaren het intervisiemoment als erg waardevol en vinden het noodzakelijk dat er in de opleiding meer aandacht wordt besteed aan de manier waarop zij het orde houden in de praktijk kunnen brengen. Op dit moment wordt deze taak vooral toebedeeld aan de stagebegeleider van de stage- of opleidingsschool, maar wanneer deze begeleider weinig aandacht heeft voor orde houden of zelf niet goed orde kan houden, hebben de studenten al snel een probleem. 'Ik was helemaal kapot van vermoeidheid na een uur lesgeven, omdat de leerlingen bijna de tent afbraken. Het lesgeven is voor een stagiair nog niet echt problematisch, omdat je maar acht lessen per week hebt. Maar ik kan me voorstellen dat het voor een echte docent, met een volle werkweek van 23 lessen, niet vol te houden is.'

Reclasseringsambtenaren

Voor de opleiding tot reclasseringsambtenaar geldt dat gezag alles te maken heeft met het creëren van een zo groot mogelijke handelingsvrijheid voor professionals in complexe situaties. 'Je merkt een beweging in het werkveld dat de professional weer meer bewegingsvrijheid wil om zijn eigen vak uit te kunnen oefenen. Tot voor kort was het sterk geprotocoliseerd met targets en normen waaraan moest worden voldaan. Nu zie je steeds vaker dat er weer meer vrijheid komt voor de professional om het eigen vak uit te kunnen oefenen en dat de professional zelf de ruimte hiervoor claimt', aldus opleidingscoördinator Meijer. Voor MWD-studenten is de omgang met cliënten van groot belang. Volgens Meijer is een reclasseringsambtenaar als het ware een veranderkundige: 'De vraag over hoe je mensen weer grip kunt geven op hun eigen leven staat centraal. Je kunt mensen met verschillende strategieën prikkelen om hun eigen leven weer in de hand te nemen, dat ze de stap weer durven te zetten.' Studenten krijgen hiervoor theorieën en strategieën aangereikt, die ze vervolgens moeten toepassen door in groepen casussen te behandelen. Het aanleren van gezagsuitoefening komt ook hier gedurende de gehele opleiding terug. Het is niet ingekaderd in aparte vakken, maar het zit verweven door het hele curriculum. Tijdens de opleiding wordt met name veel gebruikgemaakt van simulaties. In het eerste en tweede jaar van de opleiding komt dit tot uitdrukking in rollenspellen, tussen studenten onderling of met behulp van professionele acteurs. Dergelijke trainingen zijn bedoeld om studenten te leren omgaan met lastige situaties. Enerzijds wordt de theorie op deze manier in de praktijk toegepast, anderzijds leren ze door op zichzelf en medestudenten te reflecteren. Bij de opleiding Social Work wordt tevens gebruikgemaakt van rationeel-emotieve therapie en assertiviteitstrainingen om studenten

weerbaarder te maken. De theoretische verdieping van bepaalde thema's vindt in minors plaats, die studenten in het tweede en vierde jaar moeten kiezen. Met name in de minor 'Werken in een gedwongen kader' komen de onderwerpen macht en gezag terug. Het basisboek *Het delict als maatstaf* van Anneke Menger en Lous Krechtig dat in samenwerking met Reclassering Nederland is geschreven, is verplichte literatuur voor studenten van zowel Avans Hogeschool als Hogeschool Zuyd.

Voor zowel de opleiding MWD als de opleiding Social Work is het opdoen van praktijkervaring en de reflectie daarop van zeer groot belang. 'Wat moet je bijvoorbeeld doen als je vast komt te zitten? Of als je gemanipuleerd of belaagd wordt? Wat voor strategie moet je dan hanteren? Dit zijn dingen die je niet uit een boekje kan leren, maar juist in de praktijk door het te oefenen', aldus opleidingscoördinator Meijer. In verschillende jaren dient een student stage te lopen. In het begin oriënterend, daarna meedraaiend als volwaardig professional. Jansen: 'Als een student stage loopt, horen daar een aantal onderdelen bij. Eén daarvan is contact leggen met een cliënt. Dat kun je doen vanuit een machtspositie, maar dat werkt niet, zeker niet in een gedwongen kader. Je moet zelf gezag meenemen. Dat is iets wat je terugkrijgt, wat je moet voelen, een soort respect, dat je ook moet verdienen. Zonder dat je op je knieën hoeft te gaan en je moet uitsloven.' Moeilijkheden die studenten tegenkomen tijdens hun stage krijgen veel aandacht gedurende de opleiding. Problemen worden bespreekbaar gemaakt, zowel tussen student en docent als tussen studenten onderling, zodat deze van elkaars ervaringen kunnen leren. Meijer: 'De een wil door iedereen aardig gevonden worden en de ander kan niet goed omgaan met agressie en geweld. Dat soort dingen kom je in de praktijk toch tegen. Om een goede vakman te worden zul je daar toch aandacht aan moeten besteden in de opleiding.' Zowel Meijer als Jansen betwijfelen of er voldoende aandacht is voor het aanleren van gezagsuitoefening tijdens de opleiding. Jansen verwacht dat studenten vinden dat er niet genoeg aandacht voor is en geeft aan dat dit ook niet mogelijk is. 'Nee, er is niet genoeg aandacht voor gezag op het hbo. Maar als je er alles in zou willen stoppen wat nodig is om een echt goede start te maken in het werkveld, dan zou je het hbo met twee tot drie jaar moeten verlengen. (...) Impliciet wordt er wel aandacht aan besteed, maar studenten hebben het niet altijd door als er aandacht wordt besteed aan gezag.'

Onderwijs in ontwikkeling

Zoals aangegeven speelt het aanleren van gezagsuitoefening een rol in de opleidingen van toekomstige professionals. Dat is ook nodig om hen terdege voor te bereiden op de weerbarstige praktijk. Echter, dat de verschillende onderwijsinstellingen bezig zijn met het thema gezag wil niet zeggen dat het geen onderwerp van discussie meer is. Sterker nog, de maatschappelijke druk op de kwaliteit van de opleidingen lijkt als maar toe te nemen. De lesprogramma's blijven volop in ontwikkeling om het onderwijs nog beter op de praktijk aan te laten sluiten. Zo heeft de Hogeschool Zuyd de opleidingen CMV,

MWD en SPH samengevoegd tot één brede bachelor Social Work. Hiervoor is gekozen omdat vanuit het werkveld een groeiende vraag was ontstaan naar generalisten, studenten die breed inzetbaar zijn, in plaats van specialisten op één bepaald gebied van de hulp- en dienstverlening. Bij de lerarenopleiding van de HAN is juist het tegenovergestelde aan de hand. Tot 1993 bestonden er tweevakkige lerarenopleidingen. Deze zijn afgeschaft omdat bleek dat studenten te weinig inhoudelijke kennis van beide vakken hadden om op havo- of vwo-niveau goed onderwijs te kunnen geven. De focus werd vanaf toen gelegd op meer vakinhoudelijke kennis. Vmbo-scholen geven echter te kennen dat zij pedagogische en interpersoonlijke vaardigheden belangrijker vinden en om die reden liever leraren willen die les kunnen geven op een breder leergebied, bijvoorbeeld 'mens en maatschappij'. Volgens clustercoördinator Steverink is dit logisch. 'Een vwo-leerling zal zijn of haar leraar waarderen op kennis en wellicht nog door de vingers kunnen zien dat het die leraar ontbreekt aan interpersoonlijke vaardigheden. Deze aanname is generaliserend, maar vormt over het algemeen wel een weergave van de realiteit.' Om die reden wil men in de toekomst, als het studentenaantal dat toelaat, uitstroomprofielen creëren waardoor studenten gericht kunnen kiezen op welk onderwijsniveau ze in de toekomst les willen gaan geven. Een ander punt van aandacht is het hoge uitvalpercentage op de lerarenopleiding. Ongeveer de helft van de studenten die zich voor de opleiding heeft aangemeld behaalt uiteindelijk een diploma. Van deze groep valt nog eens de helft uit als ze eenmaal aan het werk zijn, aldus clustercoördinator Steverink. Door nauwer samen te werken met stage- of opleidingsscholen en meer aandacht te schenken aan de ontwikkeling van pas afgestudeerde leraren wordt getracht het uitvalcijfer terug te schroeven. De ontwikkeling van de opleidingen wordt niet aangestuurd vanuit een ivoren managementtoren, maar ligt nadrukkelijk in handen van docenten, (oud-)studenten en werkgevers. Ten eerste de docenten. Zij worden vanuit overheidswege gestimuleerd een masterdiploma te behalen, wat het niveau van het hbo-onderwijs ten goede komt. Daarnaast houden ze in de gaten dat de opleiding blijft aansluiten bij het toekomstige werkveld van de studenten. Dit gebeurt deels vanzelf, omdat er docenten zijn die het lesgeven combineren met een andere baan, maar er wordt ook op andere manieren gekeken naar wat er in praktijk speelt. Bijvoorbeeld door middel van docentstages, waarbij een docent een aantal dagen per jaar meeloopt met instellingen waar ook studenten stage kunnen lopen. Ook (oud-)studenten worden actief betrokken bij de ontwikkeling van de opleidingen. Zij merken immers als geen ander hoe de opleiding aansluit op de praktijk. Aan de hand van hun feedback, of die nu plaatsvindt via een alumnivereniging of in losser verband, kunnen de onderwijsinstellingen veranderingen doorvoeren waardoor studenten beter voorbereid het werkveld betreden. Tot slot dragen ook toekomstige werkgevers een steentje bij. Op de Hogeschool Zuyd wordt bijvoorbeeld gewerkt met een werkveldcommissie waarin tien Limburgse werkgevers vertegenwoordigd zijn die eens in de zes weken bij elkaar komen. Daarnaast geldt voor alle opleidingen dat werkgevers hun verwachtingen en behoeften kunnen ventileren op het moment dat er studenten stage lopen.

Conclusie

In deze bijdrage is gekeken in hoeverre er aandacht is voor het aanleren van gezag tijdens de opleidingen van toekomstige professionals. Hoewel de letterlijke term nauwelijks wordt gebruikt, heeft het thema binnen alle opleidingen een prominente positie. Daartegenover staat dat niet alle gesprekspartners ervan overtuigd zijn dat gezag aan te leren is. Uitgangspunt is dat het wel ontwikkeld kan worden indien een student er aanleg voor heeft. Daarvoor worden vanuit de opleidingen op verschillende manieren handreikingen gedaan. Allereerst wordt studenten de kennis bijgebracht die relevant is voor hun toekomstige beroep. Vervolgens leren zij aan de hand van rollenspellen, simulaties, video's en presentatievaardigheden om deze kennis in de praktijk te brengen. Echter, om gezagsuitoefening volledig in de vingers te krijgen is onderwijs alleen niet voldoende. Het is namelijk een praktisch verschijnsel waar toekomstige professionals pas mee in aanraking komen wanneer zij stage gaan lopen en vervolgens zelfstandig aan het werk gaan. Om die reden wordt er vanuit de opleidingen steeds meer de focus gelegd op een intensieve samenwerking met het werkveld. Op dit moment is men nog zoekende naar een manier om deze samenwerking vorm te geven of is men – zoals bijvoorbeeld de Politieacademie – constant bezig de bestaande goede en intensieve samenwerking te optimaliseren. Daarbij wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de ervaringen van (oud-)studenten in de praktijk en de behoeften van toekomstige werkgevers. Concluderend kan worden gesteld dat onderwijsinstellingen en werkgevers steeds meer gezamenlijk verantwoordelijk worden voor het afleveren van startbekwame professionals.

Luc Janssen, Janneke van Orsouw, Tim Adriaansen, Ben Kraaijeveld, Marjan Swaans en Tim van de Ven zijn masterstudenten aan de School voor Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg. Dit artikel is een verkorte versie van een uitvoeriger onderzoeksrapportage.

Literatuur

Nap, J.A., 'Goed Politiewerk: leren ontwikkelen vanuit de praktijk', *Het Tijdschrift voor de Politie*, jg. 69 (2007), nr. 10, 24-32.

**Persoonlijke ervaringen en visies
van gezagsdragers**



Marc Råkers. Foto: Alexandra Gabrielli

De basis van effectief gezag is oprechte interesse

Interview met Marc Räkers

Alexandra Gabrielli

De overheid vraagt zich af hoe ze gezag zou kunnen herstellen. Volgens Marc Räkers heeft het antwoord op die vraag te maken met de manier waarop wij als mensen met elkaar omgaan. De basis van effectief gezag is oprechte interesse voor de mensen met wie je te maken hebt. Gezag heeft alles te maken met contact maken, vertrouwen en communiceren. De tegenpool daarvan is gezag spelen. Een rol spelen in je functie is funest voor een professional. Mensen voelen dat haarfijn aan en verliezen hun vertrouwen.

Overheidsmaatregelen van controle en ter voorkoming van alle risico's wekken een illusie van gezag. Georganiseerde macht ondermijnt de persoonlijke gezagsrelatie en die is nu juist nodig voor de professional om zijn werk goed te doen.

Niet méér overheidsmaatregelen is het advies, maar stimulering van het opbouwen van 'natuurlijk' gezag.

‘Ik heb het idee dat er vanuit de politiek eerder geroepen wordt om ontzag dan om gezag. De overheid wil meer ontzag en ik vraag me af wat dat met gezag of autoriteit te maken heeft.’

Aan het woord is Marc Räkers (1964), sociaal werker en mede-initiatiefnemer van Eropaf!, een stichting die zich actief bemoeit met de ontwikkeling van het sociaal werk en gericht is op *outranchende* vernieuwing van de sociale sector. Hij werkt tevens een dag in de week op de onderzoeks- en ontwikkelafdeling van de Hogeschool van Amsterdam. Räkers heeft in zijn leven voortdurend te maken gehad met gezagskwesties en kwam meer dan eens in conflict met autoriteiten. Hij laat zich niets zeggen, vroeger niet en nu nog niet: ‘Autoriteit is een van mijn struikelblokken. Ik accepteer nooit gezag op basis van een functie, positie of een uniform.’

We beginnen een gesprek over gezag dat af en toe wat ingewikkeld dreigt te worden wat interpretatie van termen betreft. Hoe gaan we dat nog ontrafelen? Maar geen zorgen, het antwoord op de vraag ontvouwt zich als vanzelf.

Räkers zegt nadrukkelijk geen diepzinnig filosoof te zijn. Hij is een man van de praktijk en blijkt een rijke bron van persoonlijke ervaring met gezag, macht en autoriteit. Beschikkend over een soort zesde zintuig bespeurt hij direct oneigenlijk gebruik van gezag, en bij het minste zuchtje van gespeeld gezag voelt hij zich ongemakkelijk en gaat hij dwarsliggen. Het is volgens hem een kwestie van persoonlijkheidsstructuur, alles in hem komt in opstand bij mensen die zich beroepen op hun formele positie.

Gezag en de persoonlijke relatie

Op zijn veertiende werd Räckers vanwege onhandelbaar gedrag voor twee jaar naar een internaat in Brabant gestuurd. Hij kreeg daar uiteraard met nieuwe gezagsverhoudingen te maken en merkte dat groepsleiders met gezag 'degenen waren die een relatie konden aangaan met ons. Ze dwongen gezag af door hun manier van zijn. Maar de leiders die te zacht waren of alleen maar vriendelijk uit een soort van angst, die werden gepakt. Ook degenen die zich popie-jopieachtig gedroegen. Als groep jongens voelde je aan of de houding oprecht was. Er waren ook vrouwelijke groepsleiders en de kleinste van hen, een kordate vrouw, had het meeste gezag. Als mensen in mijn leven indruk op me maakten, stond dat altijd los van hun formele functie, ze hadden oprechte belangstelling voor de ander.'

Na de mavo sloot Räckers zich aan bij de antimilitaristische beweging in Eindhoven. Midden jaren tachtig weigerde hij in militaire dienst te gaan en belandde op zijn negentiende als totaalweigeraar in het huis van bewaring, waar hij negen maanden verbleef. Er waren destijds ieder jaar ongeveer twintig totaalweigerars: 'De meesten zaten vast vanwege hun politieke overtuiging, maar deels ook omdat ze niet in de heersende machtsverhoudingen van het leger terecht wilden komen. Wij vonden dat zulke verhoudingen er niet zouden moeten zijn en hanteerden de stelling dat conflicten niet gewapenderhand opgelost zouden moeten worden. De jaren tachtig beleefden het hoogtepunt van het conflict tussen Oost en West, tussen wij en zij, het Westen en de Sovjet-Unie. Er waren massademonstraties tegen plaatsing van kruisraketten op Nederlandse bodem. Het totaalweigeren in die tijd was niet alleen gericht tegen kernwapens, maar tegen de hele wapenwedloop en het daarmee gepaard gaande machtsdenken. Ons totaalweigeren was ook het tarten van de macht. Ik heb de toenmalige minister van Defensie, Hans van Mierlo, een brief geschreven nadat ik een brief had ontvangen waarin stond dat ik als dienstplichtig militair was ingeschreven onder dat en dat nummer. Ik heb teruggeschreven dat ik geenszins van plan was hieraan mee te doen en of hij liever geen contact meer met mij wilde opnemen. Ik weigerde overigens ook me medisch te laten keuren en, eenmaal in het huis van bewaring, weigerde ik ook te werken. Je kon daar ook werken, maar dat wilde ik niet, want ja, dan betaalde je mee aan je eigen detentie. Het gevolg was dat ik het grootste deel van de tijd in mijn eentje moest doorbrengen, zo'n 21 uur per etmaal. Er waren wel tijden waarop je kon "toiletteren", zoals dat heette. Er was geen toilet in de cel, maar je had een pot die je moest legen. Dan kon je een halfuur wat rondhangen met de anderen. Er zat dan een bewaker op de ring en met hem gingen we dan een praatje maken. Op een gegeven moment wist je natuurlijk wel wie van de bewakers je onder vuur kon nemen of kon provoceren. Dat waren degenen die de rol van bewaker speelden en in hun functie niet echt waren. Zo van: ik ben bewaker en ik moet me volgens een ingestudeerde rol gedragen. Je voelt haarfijn aan dat dat niet echt is.

Ik was natuurlijk formeel soldaat en totaalweigerars moesten dan ook voor een mi-

litaire rechtbank verschijnen, ook voor het Hoog Militair Gerechtshof in Den Haag. De eerste week na mijn arrestatie zat ik in Nieuwersluis, de militaire gevangenis. Toen ik daar onder begeleiding van een sergeant of zo een plein moest oversteken probeerde deze me toch te laten marcheren ‘Hup, links, rechts, links rechts’, riep hij terwijl hij naast me liep. Ik deed natuurlijk vreselijk mijn best om vooral uit de pas te lopen. De man liep rood aan en ontplofte bijna. Tja, als je het nu over gezag en macht hebt, dan was dit wel de karikatuur daarvan. Een beschamende vertoning.

Het was natuurlijk een machtsstrijd met Defensie en met de overheid. Maar aan de andere kant was het ook een morele strijd. Het vijanddenken, het militair-industrieel complex, de verhoudingen tussen Oost en West, al die dingen motiveerden je. Je maakte deel uit van een beweging, we ontvingen overal vandaan brieven en kaarten. Maar er waren ook bewakers die het anders aanpakten. Tijdens een transportrit in een bus naar de militaire rechtbank, van het huis van bewaring in Utrecht naar Arnhem, had ik eens een gesprek met een marechaussee die zelf worstelde met ethische vraagstukken. Dan ging ik uiteraard niet moeilijk doen, door bijvoorbeeld proberen weg te lopen.

Het was een uitdagen van de macht, van degenen die de illusie koesterden dat ze de macht hadden. Ik deed het ook om de absurditeit van die machtsconstructie aan de kaak te stellen.’

Räkers rebellie was de consequente uiting van zijn ideeën over autoriteit, samenwerkingsverbanden en persoonlijke houding. Aan de basis van die ideeën staat de vraag: hoe gaan wij met elkaar om? Een van de antwoorden daarop, en waarmee Räkers uiteindelijk vol instemde, kreeg hij in zijn tienerjaren waarin hij, als daad van verzet, lid was geworden van het Algemeen Nederlands Jeugd Verbond, de aan de communistische partij CPN verbonden jongerenafdeling. Na het tijdens verkiezingstijd illegaal plakken van affiches op lantaarnpalen in zijn woonplaats – waarmee hij dacht de partij een dienst te bewijzen – werd hij tot de orde geroepen. Iemand beet hem toe dat hij ‘wel een anarchist leek’. Niet wetende wat dat betekende, ging Räkers zich erin verdiepen: ‘Pas jaren later heb ik begrepen dat die opmerking een groot compliment is. Het anarchisme is een politieke denkrichting waarvan zelf verantwoordelijk zijn en het handhaven van bepaalde leefregels uit eigen vrije wil, en niet omdat de overheid ze oplegt, de grondslag vormen. De term anarchisme wordt helaas misbruikt en verkeerd toegepast. Als er rellen zijn en de media rapporteren dat er anarchie heerste, dan hadden ze moeten zeggen dat het een chaos was. Anarchie is geen chaos, maar heeft met bewust levende mensen te maken die gezag over zichzelf hebben en bij wie gezag van binnen zit. Anarchisten denken juist heel goed na over hoe je met je omgeving omgaat.

De overheid vraagt zich af hoe ze gezag zou kunnen herstellen. Volgens mij heeft het antwoord op die vraag te maken met de manier waarop wij als mensen met elkaar omgaan, hoe wij in relatie tot elkaar staan. Het gaat in wezen om het herstellen van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Wat voor taak heeft de overheid? Wat is de overheid? Overheid is gezamenlijkheid; niet “De maatschappij of overheid, dat ben jij”,

zoals de slogan een tijdje was maar “De overheid, dat zijn wij.” Als jij hier woont en je buurman woont daar, dan stellen we elkaar de vraag: zullen we een weg aanleggen? Dat is handig en de vraag is al een vorm van gemeenschap. Vervolgens sluit de derde boerderij zich aan, de vierde volgt. De weg wordt aangelegd, afspraken worden gemaakt over onderhoud en reparatie, en voilà, daar heb je je overheid al. Hoe zorg je ervoor dat mensen zich betrokken gaan voelen bij het gemeenschappelijke en zich verantwoordelijk gedragen?’

De kraakbeweging als laboratorium van samenlevingsvormen

Op amper twintigjarige leeftijd sloot Räkera zich aan bij de kraakbeweging in Amsterdam. Hij behoorde tot wat men ‘de verloren generatie’ is gaan noemen. In de jaren tachtig was er grote werkloosheid onder jongeren, met nauwelijks enig perspectief op een toekomst. ‘No future’ noemde de generatie zich ook wel.

Grote, leegstaande panden in de Amsterdamse binnenstad werden bezet, zoals het Handelsbladgebouw, Tetterode en het Wilhelmina Gasthuiscomplex. Ze bleken uitermate geschikt voor huisvesting van wel tientallen tot soms honderden personen met voldoende ruimte voor ateliers, kleine bedrijfjes, coöperaties, collectieve eethuisjes en cafés.

Räkera: ‘Een flink deel van de mensen in de kraakbeweging was aan het zoeken naar andere samenlevingsvormen en nieuwe modellen van besluitvorming. In Tetterode, waar ik een aantal jaren gewoond heb, beslisten we bij consensus. Daar hadden we een heel model voor bedacht. Als er geen overeenstemming is, dan wordt gevraagd aan degenen die het er niet mee eens zijn, of ze echt principiële bezwaren hebben en gebruikmaken van hun vetorecht. Je moest dus wel heel zwaarwegende argumenten hebben, wilde je gebruikmaken van dat recht. Zo experimenteerden we met nieuwe besluitvormingsmodellen. We wilden anders met elkaar omgaan. De reguliere maatschappij vonden we kil, afstandelijk en onpersoonlijk. Het grappige is, en dat vind ik echt, dat er toen door mensen van die verloren generatie werd gezocht naar nieuwe gemeenschapsvormen en dat nu de overheid de behoefte heeft om gemeenschapszin aan te moedigen via onder meer de WMO, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, en Welzijn Nieuwe Stijl.

Als krakers daagden we het gezag natuurlijk uit, maar we hielden ons wel serieus bezig met andere samenlevingsstructuren dan die van familie en dorp. Het ging ons om kleine collectieven, waarin mensen het gezag in zichzelf zochten en probeerden gemeenschappelijke waarden te ontdekken als basis van waaruit je als individu zo vrij mogelijk in de wereld kon staan. Gemeenten fuseren en worden almaar groter en anoniemer. We ervaren de gemeente niet meer als onze gemeenschap maar als een anonieme machtsfactor op afstand.’

Oprechte interesse, de basis van effectief gezag

Räkers zou graag zien dat mensen weer hun eigen gezagsstructuren gaan organiseren in hun woonplaats, buurt of wijk. Meer voor elkaar zorgen, en dan niet alleen in familieverband.

‘Ik denk dat er op dit moment met de wmo, Welzijn Nieuwe Stijl en de terugtrekkende overheid ruimte ontstaat voor nieuwe samenwerkingsverbanden waarin mensen met elkaar en voor elkaar allerlei zaken regelen. Maar dat kan alleen als mensen worden gestimuleerd zo veel mogelijk hun eigen voorzieningen te treffen op gemeenschappelijk gebied. Afgelopen december was er in Arnhem de Landelijke Bewonersdag. Daar is het Manifest van actieve wijkbewoners¹ opgesteld. Er waren zeshonderd mensen aanwezig die zeiden: ja, we willen ons inzetten voor onze leefomgeving, maar dan willen we ook de zeggenschap hebben en de middelen om dat mogelijk te maken. Dan ga je de kant op van wijk- en buurtcoöperaties die zaken met en voor elkaar gaan regelen. Maar dan moeten de mensen daar wel de tijd voor hebben en helaas beleven we nu een tijd waarin het alleen gaat om werken, werken, werken en vooral markt, markt, markt. Iedereen moet werken en zit in de ratrace van de economie en heeft niet meer de energie om er nog wat bij te doen voor de sociale omgeving.

In de jaren tachtig stelden we onszelf de vraag: Leef je om te werken of werk je om te leven? Dat is ook de vraag die de overheid zich nu zou moeten stellen. De overheid kan niet verwachten dat mensen met de wmo en Welzijn Nieuwe Stijl zomaar ineens gemeenschappen gaan vormen en voor elkaar gaan zorgen. Want wie moeten dat doen? Dat kan alleen door mensen die minder werken en de tijd krijgen om sociale voorzieningen op te bouwen en een bijdrage te leveren. Nu heb je nog mensen met prepensioenen en vut, maar straks niet meer. Zou een werkweek van 32 uur iets zijn? Ik zou zeggen, denk hier eens over na.’

De nieuwe gemeenschappen van Räkers worden bepaald door ‘natuurlijk gezag’ en niet door overheidsmaatregelen van controle en ter voorkoming van alle risico’s, zoals bijvoorbeeld in de jeugdzorg waar een voogd vandaag de dag strafbaar kan zijn als het misgaat met een pupil.

Räkers: ‘Met zulke regels wordt een illusie van gezag gewekt en wordt macht georganiseerd door middel van controle en afvinklijstjes. Zou er wellicht sprake zijn van kindermishandeling? is de vraag op het lijstje, terwijl het professionele oog, dat wel natuurlijk gezag heeft, daar helemaal niet mee gediend is. Want als jij daar als functionaris met je afvinklijstje en je formele verantwoordelijkheden aan het werk bent met de dreiging van strafvervolging op de achtergrond, dan ben je minder geneigd om een persoonlijke gezagsrelatie met je klanten aan te gaan. Als de overheid op gezag gaat zitten, in het sociaal werk, de jeugdzorg en het welzijnswerk, en zich autoritair gedraagt, dan ondermijnt zij daarmee de mogelijkheid voor die mensen om vanuit hun ambachtelijke gezag te werk te gaan. Het intermenselijke en ambachtelijke gezag is effectief en iets fundamenteel

anders dan tellen en meten om koste wat kost alle risico's uit te sluiten. Dat leidt niet tot goede resultaten. Dat is een illusoire poging tot het beheersen van zaken die op deze manier niet beheersbaar zijn.

Instrumentele oplossingen, zoals detectiepoortjes op vliegvelden en veiligheidsdiensten op scholen, zijn niet de uiteindelijke oplossing voor het probleem van afkalving van gezag in de maatschappij. Deze incidentele oplossingen leiden niet tot fundamentele veranderingen.

Bij de Sociale Dienst in Amsterdam heb ik langzaam zien gebeuren hoe de angst voor cliënten toenam. Ik kom nog uit een tijd waarin je gewoon met een Sociale Dienstmedewerker aan een tafeltje kon zitten voor een gesprek. Daarna kwamen die aan de vloer vastzittende brede bureaus die moesten voorkomen dat iemand je eroverheen kon trekken, gevolgd door glazen afscheidingen tussen medewerker en cliënt. De functionaris van de sociale dienst nam steeds meer afstand tot zijn cliënten, waardoor de relatie tussen beiden ingewikkelder en lastiger werd. Bij de afdeling voor dak- en thuislozen kwamen veiligheidsmensen voor toezicht, mensen werden gefouilleerd voor ze naar binnen mochten. Ik denk dan altijd, als je je klanten met zoveel wantrouwen behandelt, krijg je nooit vertrouwen terug. We kunnen wel stellen dat het wederzijds vertrouwen enorm is afgekalfd.

Instrumentele veiligheidsmaatregelen getuigen eigenlijk van agressie waar je wel ontzag voor kan hebben, maar met gezag hebben ze niets te maken, ze beletten het aangaan van een persoonlijke relatie.

In mijn beleving is gezag iets wat je verdient, je moet het verwerven en er moeite voor doen door contact te maken met mensen. Ontzag heeft te maken met stoer zijn, macht en straf.

Als ik met iemand samenwerk, een directeur bijvoorbeeld, moet ik altijd in een min of meer persoonlijke relatie met hem of haar staan. Voor zo'n persoon ga ik door het vuur. Voor de persoon, niet voor de functie.

Je hebt wijkagenten en buurtregisseurs die in staat zijn een goede relatie met de mensen op te bouwen. Jongeren bijvoorbeeld zeggen: dat is onze wijkagent. Hij snapt ons, hij weet hoe het zit. Hij zwaait niet met zijn knuppel maar is een redelijk man. Zo'n houding heeft volgens mij met gezag te maken. Het gaat om het vinden van de goede verhouding tussen vertrouwen, autoriteit en samenwerking, dan ontstaat gezag vanzelf.'

Hoe doet hij het zelf als hij met studenten, cliënten of collega's te maken krijgt? Kan hij zelf gezag uitoefenen?

Räkers: 'In alle situaties zoek ik eerst naar een vorm van contact. Of het nou gaat om grotere groepen of om een individu; contact en vertrouwen gaan hand in hand. Als ik voor een grotere groep sta, probeer ik eerst te ontwapenen. Dat kan zijn door een grap of een persoonlijke opmerking, door een paar mensen in de zaal een vraag te stellen, het maakt niet uit wat, als het maar werkt. In individuele hulpverleningssituaties is dit net zo. Eerst maak ik contact met de belevingswereld van degene die ik voor me heb en

dan pas komt de zaak aan de orde. Ik probeer naast de mensen te gaan staan en niet te overheersen door mijn professionele taal of houding. Dat schrikt alleen maar af. Met de persoonlijke relatie als fundament kun je daarna veel effectiever met de zaak bezig zijn. Cliënten accepteren dan ook makkelijker dat je dichtbij komt en dat je je soms direct met hele persoonlijke zaken van hen bemoeit. Verder ben ik ook niet meer bang om mezelf kwetsbaar op te stellen. Helaas zien velen dat als niet-professioneel, zij denken dat professionaliteit betekent dat je kil en afstandelijk bent. Zij spelen gezag in plaats van dat ze gezag hebben. Ik heb er geen moeite mee om ook een deel van mezelf te laten zien. Dat doe ik oprecht en eerlijk; als het een trucje wordt, hebben mensen dat snel door en werkt het averechts. Oprechte interesse voor de mensen met wie je te maken hebt en voor hun omstandigheden en drijfveren, voor mij is dat de basis van effectief gezag.'

Alexandra Gabrielli is journaliste.

Ecce homo! Waarom de gezagsdrager de mens in zichzelf en anderen moet durven zien

Briefwisseling tussen Jacques Smeets (politieagent)
en Bill Banning (leraar)¹

Een uitvoerige publieke briefwisseling tussen een diender en een leraar over gezagsuitoefening. Zoiets kom je niet vaak tegen.

Jacques Smeets is sinds 1 oktober 1969 bij het korps Limburg-Zuid in actieve politiedienst geweest en op 6 april 2012 had hij zijn laatste werkdag. In de afgelopen jaren is hij gaan schrijven. 'Wie schrijft die blijft is voor mij een vanzelfsprekendheid geworden, ook na mijn pensioen. Ik deel geen bekeuringen meer uit, maar schrijf over dit prachtige beroep.' In 2011 publiceerde hij het boek *De Blauwe Diender. Kroniek van een politieleven*. Dit is inmiddels ook in het Engels uitgekomen.

Bill Banning is theoloog en werkt ruim 17 jaar in het middelbaar onderwijs als docent godsdienst en levensbeschouwing en klassieke culturele vorming op het d'Oultremontcollege in Drunen. In 2007 publiceerde hij het boek *Onderwijsdier in hart en nieren. Een persoonlijke visie op groei, professionaliteit en pedagogisch vermogen*. Daarmee trad hij naar eigen zeggen in de voetsporen van de Amerikaanse onderwijskundige Parker Palmer, die in 2000 een bijzonder mooi boekje schreef over zijn groei door een crisis heen naar een verdiepte onderwijsprofessionaliteit: *Let Your Life Speak. Listening to the Voice of Vocation*.

De overeenkomst tussen de boeken van Smeets en Banning is dat zij erin geslaagd zijn op een zeer persoonlijke manier over gedenkwaardige en pijnlijke ervaringen als respectievelijk diender en leraar te schrijven. Deze briefwisseling was voor hen een kennismaking: ze kenden elkaar niet. De redactie heeft hen met elkaar in contact gebracht en gevraagd een briefwisseling te beginnen.

Brief 1: Jacques Smeets aan Bill Banning**Gezag vroeger en nu**

Hallo Bill,

Zoals afgesproken ga ik jou een eerste brief schrijven. Hierin probeer ik een antwoord te geven op de vraag waarom er gezag is of moet zijn.

Wat mij als eerste te binnen schiet is dat gezag er natuurlijk moet zijn om de samenleving in het gareel te houden. Maar als ik er eens goed over ga nadenken, dan is dat niet zo eenvoudig.

Mensen vinden in zijn algemeenheid dat criminaliteit moet worden bestreden en dat relschoppers en raddraaiers moeten worden opgesloten. Daartoe organiseert de samenleving op een democratische wijze een systeem waarin mensen het gezag uitoefenen, zoals wetgevers, handhavers en rechters. Het onderwijs wordt op een soortgelijke manier georganiseerd, en daarom is het vanzelfsprekend dat ook leraren gezagsdragers worden. In school dient er orde en rust te heersen, anders kan er geen onderwijs worden gegeven. Ik zal je vertellen hoe ik in mijn leven met gezag te maken kreeg en wat ik ervan vond en vind.

Als kind had ik dagelijks te maken met gezag, in drie soorten wel te verstaan: dat van mijn ouders, van de school en van de kerk. Mijn jeugdleven werd conform de toen geldende normen en waarden in een vorm gekneed die zijn uitwerking had op mijn verdere ontwikkeling als (politie)mens.

De verschillende gezagsvormen hadden één sterke overeenkomst met elkaar: je had maar te luisteren naar wat je werd opgedragen. Zo niet, dan werd je gestraft met een draai om je oren, moest je strafwerk schrijven en werd je de biechtstoel ingestuurd. Op die manier werd gezag voor mij een vanzelfsprekende manier om in het gareel te blijven. Zonder gezag zou alles fout lopen, mensen zouden dan maar doen waar ze zelf zin in hadden en dat was in die tijd uit den boze. Ouders, leraren en priesters waren de gezaghebbende mensen in de gemeenschap waarin ik opgroeide. Ik kwam daartegen nooit in opstand, althans ik was geen rebel, zoals een van mijn oudere broers. Die raakte verwikkeld in gevechten met al die gezagsdragers, meestal met mijn ouders. Ik snapte niet waarom hij zo deed; dat hoorde niet, het maakte mij onrustig en verdrietig. Ik zag gezag toen niet als een soort uitdrukking van macht, maar als iets wat heel natuurlijk bij het leven van toen hoorde.

Mijn vader had een bloedhekel aan gezag en autoriteit, tenminste voor zover ik dat toen kon begrijpen. Hij werkte als elektricien bij het SBB, de voorloper van de latere DSM. Vader schold thuis altijd over *beambten*, tegen wie hij blijkbaar niets kon inbrengen. Dat waren zijn chefs, en naar wat ik ervan begreep werd hij door deze mensen gekleineerd.

Zoals het een streng rooms-katholiek gezin betaamde werd een raffel van elf kinderen op de wereld gezet. Mijn ouders deden hun uiterste best om te voldoen aan de boodschap van de pastoor over de noodzaak van het verwekken van kinderen.

Zij bepaalden wat het beste voor mij was. Ik moest naar de Bewaarschool, de lagere school, de VGLO en de MULO. Ik probeerde daar wel tegen te protesteren, want ik wilde liever naar de technische school; mij leek het werken met de handen veel mooier dan met het hoofd. Maar uiteindelijk deed ik gewoon wat mij opgedragen werd. Gelukkig kon ik op zeventienjarige leeftijd zelfstandig kiezen voor het politieberoep.

Ik voelde me wel schuldig toen ik in opstand kwam tegen het ouderlijk gezag, maar ik liet mij er niet meer van weerhouden om voor mezelf te kiezen. De drang voor die zelfstandigheid werd sterker dan het gezag van mijn ouders. Het trok me wel aan om zelf gezag te gaan uitoefenen over mensen. Per slot van rekening was ik ook zelf gebaat bij een veilige samenleving.

Over het gezag op school had ik grote twijfel, ik was daar immers om iets te leren en niet om elke week strafregels te schrijven. Leraren zaten toentertijd hoog verheven achter een lessenaar in de klas. Ik kreeg straf of slaag als ik niet luisterde of een slechte lesbeurt maakte. Als ik iets deed wat niet binnen de discipline paste, moest ik me melden bij de directeur en die begon op me te schelden of mij te porren. Als ik binnen een paar weken opnieuw de klas werd uitgestuurd, werd ik twee dagen van school verwijderd. Dat is me één keer overkomen. Thuis kreeg ik daarvoor nog eens extra op mijn kop. Ik vond het allemaal zeer onrechtvaardig, maar toch onderging ik het allemaal zonder ertegen in opstand te komen.

Het gezag vierde in die tijd hoogtij op school. Waar mijn ouders min of meer faalden om mij in het gareel te houden, hielpen leraren graag een handje. In die tijd dachten ouders en leerlingen niet na over de vraag of leraren gezien zouden worden als formele leiders die professionele gemeenschappen en relaties op basis van vertrouwen wilden creëren. Ik was helemaal niet op zoek naar een vertrouwensband met de leraar en al helemaal niet op een intellectuele en politieke reis. Politiek was voor mij en de andere leerlingen niet interessant, als het huiswerk maar was gedaan en er voldoende werd gehaald. Een andere drive gold toen nauwelijks.

Wat te denken van de geestelijken die mij in de biechtstoel vroegen of ik onkuisheid had begaan of begeerd? Dat ik wel eens in een pornoblad had gekeken en met behulp daarvan mijn eigen seksualiteit ontdekte, dat vertelde ik aan niemand en al helemaal niet aan een priester. Maar hij vroeg er wel naar, en als ik dan een ontwijkend antwoord gaf, kreeg ik de opdracht om te bidden voor mijn onkuise gedachten.

Kerkelijk gezag was in mijn jeugdjaren en nog lang daarna gebaseerd op zieltjes winnen, angst aanpraten en onderdrukking. Ik was me daar echter helemaal niet van bewust. Na de oorlog kreeg het kerkelijk gezag een enorme impuls om zich nadrukkelijk bezig te gaan houden met het wel en wee van de mensen in de samenleving. Alles onder

het alziend oog van een God die je de hel of het vagevuur injoeg als je toegaf aan de verleidingen van de duivel. De bevolking werd angst aangejaagd om hen onder de duim te houden. Ook ik was toen bang om in de hel of het vagevuur te belanden.

Helaas is dit het beeld van het kerkelijk gezag dat ik nu op zestigjarige leeftijd heb. Vroeger maakte de kerkdienst diepe indruk op mij; ik ben tot rond mijn 45e regelmatig naar de kerk gegaan omdat ik de muziek mooi vond en de dienst op zich voor mij aantrekkelijk was. Het obligate geloof maakte jaren later echter plaats voor een diep vertrouwen in mijn goddelijke kracht, het geloof in een natuurlijke geneeskracht, in de kracht van mijn menselijk wezen. Daarvoor heb ik geen kerkelijk gezag meer nodig.

Het gezag van de politie had voor mij vroeger weinig meer betekenis dan die van mijn ouders, de leraar of de priester. Ik zag politieagenten niet als boemannen, integendeel. Ik zocht hen bewust op als ik 's avonds met onze hond door het centrum van de stad liep. Daar trof ik een politieman, wiens verhalen over het politiewerk indruk op mij maakten. Ik keek met ontzag naar hem als hij een fietser ernstig aansprak wanneer die over het trottoir fietste en merkte wel dat hij gezag uitstraalde tijdens het lopen van zijn ronde. Ik vond eigenlijk doodgewoon: de orde moest gehandhaafd blijven, daarvoor was gezag nodig en die politieman zorgde voor de rust op straat.

Deze beschrijving van mijn persoonlijke ervaring met gezag zal als een blauwdruk gelden voor een groot deel van onze samenleving van nu, de babyboomers van na de Tweede Wereldoorlog. Het is dan ook niet vreemd dat de laatste paar decennia een afbraak en zelfs ondermijning van het gezag plaatsvindt. Mensen zijn wijzer geworden, ze laten zich niet meer door een kerk, leraar of politieagent voorschrijven wat ze moeten doen of laten. Via het internet zien we de verschillen in gezag en macht tussen de diverse landen en werelddelen. Mensen worden geconfronteerd met grote verschillen in welvaart en de vrijheid van meningsuiting is op vele fronten doorgeslagen. Er ontstaat onrust, onvrede en opstand. De behoefte aan gezag is dringender dan ooit tevoren. Het gezag wordt nu echter sterk beïnvloed door de (sociale) media, de overheid laat zich sterk leiden door opportunisme en de samenleving is verworden tot een grote groep individualisten, die gezag alleen accepteren zolang het in hun voordeel is. Zo niet, dan ontstaat er weerstand.

Ik zie deze ontwikkelingen als een natuurlijke wetmatigheid. Het thema gezag in relatie tot macht zal in een volgende brief aan de orde komen.

Jacques

Brief 2: Bill Banning aan Jacques Smeets

Op ooghoogte komen

Beste Jacques,

Graag wil ik je bedanken voor de brief die ik van je mocht ontvangen. Zelf werk ik ook in de publieke sector, namelijk het onderwijs. De verschillen tussen het politiewerk en het lesgeven lijken me evident, maar er zijn mijns inziens ook belangrijke overeenkomsten. De voornaamste lijkt me dat we dag in, dag uit met mensen van doen hebben. In onze briefwisseling wil ik vooral met je nadenken over de vraag naar het gezag dat we als beroepsbeoefenaren al dan niet hebben (of nodig denken te hebben). Is er (nog) sprake van een gezagsrelatie en zo ja, hoe wordt die door jou en mij ingevuld en beleefd? In deze brief zal ik op jouw verhaal ingaan en in het verlengde daarvan mijn persoonlijke achtergrond en mijn ingroeien in het onderwijs beschrijven.

Jouw brief doet bij mij het beeld rijzen van een gedreven politiemann die in een heel andere tijd is opgevoed en opgeleid dan de huidige generatie. Wat me vooral opvalt, is de grote tegenstelling tussen jou en je vader. Je vader had ‘een bloedhekel aan gezag en autoriteit’, terwijl jij ‘viel’ voor het uniform. Ik vermoed dat dit de nodige spanningen in je toenmalige thuissituatie gegeven moet hebben.

Wonderlijk genoeg was er in mijn jeugd ook een dergelijke spanning. Dat wil zeggen pas halverwege mijn puberteit, want daarvoor heb ik een onbezorgde jeugd gehad op onze boerderij in de Achterhoek. Hoewel ik op een *low profile*-manier katholiek opgevoed ben, raakte ik halverwege de middelbare school sterk geïnteresseerd in godsdienstige en kerkelijke zaken. Zo ging ik als een van de weinigen uit de klas ’s zondags graag naar de kerk en las ik het enige religieuze boekje dat thuis voorhanden was van a tot z. Dat was het *Handboekje voor den katholieke man* uit 1935. Terugkijkend daarop moet ik glimlachen, want ik kon toen nog geen onderscheid maken tussen de hyperburgerlijke moraal en de gelovige teksten. Bovendien las ik de gelovige teksten op een naïef-fundamentalistische manier. Maar het boekje opende voor mij een geestelijke wereld. De spanning tussen mij en mijn ouders ontstond toen ik kenbaar maakte kerkelijke theologie te willen gaan studeren. Dat vonden ze geen verstandige keuze, maar ik zette door en werd zo theoloog.

De tweede overeenkomst die me opvalt is dat we allebei een ontwikkeling hebben door-gemaakt. Jij bent van een traditionele diender die enigszins naïef het gezag in de samenleving vertegenwoordigde uitgroeid tot een door de wol geverfde politiemann die afgeleide macht heeft ingeruild voor ‘een diep vertrouwen in je eigen goddelijke kracht, in de kracht van je menselijk wezen’. Op een soortgelijke manier heb ik mijn naïef-fundamentalistische benadering van kerkelijk geloven en gezag getransformeerd tot een kritische geloofsbeleving die openstaat voor al wat waardevol is in spirituele en huma-

nistische tradities. Gezag zit voor mij niet meer in wat deze of gene zegt, laat staan oplegt. Integendeel, gezag is in mijn ogen niet meer iets wat voorgegeven is, zelfs niet door instituties, maar is iets wat je wordt toegekend door anderen. Uiteraard besef ik dat dit in het politiewerk voor een deel anders ligt, onder andere vanwege het mogelijk gebruiken van adequaat geweld in bepaalde situaties.

Zeventien jaar geleden stapte ik over van kerkelijk-pastoraal werk naar het onderwijs. Daarvoor had ik al veel ervaring opgedaan met gastlessen en Bijbelstudiegroepen, maar het werd me al gauw duidelijk dat dit iets totaal anders is dan lesgeven binnen een regulier schoolprogramma. Ook al gaf ik het vak Godsdienst-Levensbeschouwing, het is en blijft een verplicht schoolvak waar niet iedereen op zit te wachten. Dat was een fundamenteel verschil, waar ik echt aan moest wennen.

Eerlijk gezegd had ik in mijn eerste schooljaar grote ordeproblemen met een aantal klassen. Wat ik ook zei of hoe hard ik ook riep, bepaalde groepjes leerlingen bleven gewoon kletsen en haalden hun schouders op voor mij. Dat gaf me een machteloos gevoel, maar het maakte me ook boos. Eén keer sloeg ik uit onmacht keihard op het bord, boem, het was even doodstil, maar daarna ging het gewoon verder. Met name in een derde klas speelden deze problemen zich af. Ik had die klas één uur in de week, maar het hield me de hele week bezig. Ik ben een geweldige slaper, maar ik lag er regelmatig wakker van. In de kerstvakantie besepte ik dat dit zo niet langer door kon gaan. Ik kreeg toen het volgende idee: als ik nou eens alles wat ik wil vertellen op een blad zet, inclusief uitleg en opdrachten, met ruimte om de antwoorden te maken, en alle leerlingen zo'n blad geef, dan kunnen ze daar in groepjes aan werken. Aan het eind van de les zou ik dan de blaadjes innemen en er een cijfer voor geven. Ik zou ze 'belonen' door geen huiswerk te geven, als ze tenminste alle vragen hadden beantwoord (dit alles stond ook op het papier).

Zo gezegd, zo gedaan. Met een stapel kopieën kwam ik het klaslokaal binnen en deelde – zonder iets te zeggen – de blaadjes uit. Ze waren al gewend om in groepjes te zitten en warempel, ze gingen aan de slag. Ik liep rond en ging bij ieder groepje even kijken hoe het ging. Wat schetst mijn verbazing: de meest irritante jongedame van de klas vroeg: 'Meneer, wat bedoelt u met die vraag? Wilt u ons dat uitleggen?' Als een kind zo blij legde ik het uit en haar groepje noteerde snel een antwoord. Uiteraard had ik ook wel door dat ik het ze halfvoorgezegd had, maar dat maakte me toen niet uit. Ze deden in elk geval mee. Zo ging ik van groepje naar groepje en tot mijn stomme verbazing ging het overal zo! In het groepje midden voor mijn bureau zaten vier jongedames van wie ik nooit last had gehad. Een van hen zei: 'Meneer, dat hebt u slim aangepakt. Zo gaat het veel fijner.' Met die opsteker kon ik vooruit. Zo maakte ik tijdens die les verschillende rondjes en alles verliep goed. Dankbaar en opgelucht nam ik aan het einde van de les de papieren in en bijna iedereen riep bij het verlaten van de klas: 'Tot volgende week, meneer.' Ook dat was nieuw bij deze klas, want tot dan toe was de les steeds geëindigd in een gespannen sfeer. Zo heb ik tot Pasen werkbladen gemaakt, de hoeveelheid opdrachten en het niveau steeds iets opvoerend. En steeds ging het goed. Daarna konden we gewoon uit het boek en in het schrift werken.

Bovenstaande ervaring is voor mij van fundamenteel belang geweest. En aangezien ik je zou schrijven over het thema leraarschap en gezag, ga ik graag even dieper op in. Ik heb er vaak op teruggekeken, en ik zie nu duidelijk dat ik eerst *tegenover* de klas stond. Ik had er geen band mee, laat staan met de afzonderlijke leerlingen. Zo kwam ik binnen als een vreemde die even opdrachten gaf, en dat werkte niet. Ook al heb je een aanstelling van bestuur en directie en sta je op het officiële rooster, dat wil nog niet zeggen dat je gezag hebt. Bovendien wilden die leerlingen die nieuwe meneer, die in hun ogen waarschijnlijk toch wat onwennig voor de klas stond, wel eens aan de tand voelen.

De enorme verandering tijdens die eerste les na Kerst vindt naar mijn idee zijn oorsprong in twee zaken. Ten eerste had ik mijn les didactisch veel beter voorbereid door op een papier alles uit te schrijven. Een goede voorbereiding, weten waar je het over hebt en weten wat je wilt, is het halve werk. Het tweede verschil zit in het feit dat ik nu niet *vóór* en dus *tegenover* de klas hoefde te staan. Nee, ik ging door de knieën, en kwam zo voor het eerst op gelijk niveau met de leerlingen, op hun ooghoogte. De combinatie van het werkblad met dit op ooghoogte contact maken met de leerlingen is, denk ik, de succesformule geweest. Leerlingen wisten waar ze aan toe waren, en ik had het ze ook een beetje makkelijk gemaakt. Bovendien konden ze nu in contact komen met die vreemde meneer, die ineens niet meer liep te roepen maar in staat bleek om te luisteren en te helpen. Achteraf ben ik deze moeilijke klas erg dankbaar. Zij hebben me als het ware gedwongen om het anders aan te pakken; zonder hen had ik deze wezenlijke lessen misschien zelfs niet, maar in elk geval veel later geleerd. Ik zeg wel 'moeilijke klas', maar dat was het eigenlijk niet, zo bleek immers uit de latere lessen. Daarom wil ik het graag anders formuleren: als leraar pakte ik mijn zaakjes in deze klas verkeerd aan, waardoor ik het vervelende gedrag opriep. Op dit punt wil ik in een volgende brief graag dieper ingaan.

Inmiddels besef ik dat het hele onderwijs een kwestie van wisselwerking is: *what you give is what you get*. Als je als leraar bereid bent om echt interesse te tonen in je leerlingen, in en buiten de lessen, als je de vakinhoud niet alleen door en door kent, maar ook op een veelzijdige manier aan de man weet te brengen, als je openstaat voor de inbreng en soms ook kritiek van leerlingen, als je bij lief en leed probeert mee te leven, dan mag je erop vertrouwen dat het meestal wel goed komt met je lessen. Dan mag je gezag ontvangen van je leerlingen.

Samengevat komt deze brief er dus op neer dat ik een ontwikkeling heb doorgemaakt waarbij naïef autoritair lesgeven heeft plaatsgemaakt voor lesgeven waarin je over en weer vertrouwen creëert. Heb ik het goed dat bij jou ook een soortgelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden? Met interesse zie ik uit naar je komende brief.

Met hartelijke groet,

Bill Banning

Brief 3: Jacques Smeets aan Bill Banning

Mijn ervaring als gezagsdrager

Beste Bill,

De politiemann, een diender die gezag uitoefent op een legale, rationele wijze, zou bijna vanzelfsprekend door de samenleving moeten worden geaccepteerd als een betrouwbare gezagsdrager, die zichzelf ook heeft onderworpen aan de geldende regels en normen. Volgens de Politiewet was ook ik als gezagsdrager immers ondergeschikt aan het bevoegd gezag. In dit perspectief plaatste ik mezelf toen ik op 1 oktober 1969 koos voor het politieberoep.

In vol ornaat, gewapend met pistool en gummiknuppel en uitgerust met handboeien en portofoon ging ik de straat op. Dit waren voor mij aan het begin van mijn politieberoep directe symbolen van gezag en autoriteit. Het was heel gewoon dat ik mij macho gedroeg als ik mijn diensten draaide. Gezag uitstralen deed ik op een bijna natuurlijke manier door me op een zelfbewuste manier te gedragen zodra ik dat uniform aantrok. Onzichtbaar voor de omgeving was mijn kennis van regels en wetten, die trad pas op de voorgrond tijdens de handhaving ervan.

Als negentienjarige werd ik voorzien van bevoegdheden om mensen van jong en oud te bekeuren, te berispen, aan te houden en op te sluiten. In sommige gevallen mocht ik zelfs geweld gebruiken om mijn doelen te bereiken. Dit geweldsmonopolie in combinatie met mijn functie vond ik vrij normaal. Ik werd immers door de samenleving betaald (en droeg daar zelf ook aan bij middels de belastingen) om mensen die de samenleving ontwrichtten tot de orde te roepen. In mijn beleving voerde ik opdrachten uit, andere redenen of motivaties waren er toen nog niet. Het begrip roeping was in mijn beleving heel ver weg.

Vele jaren lang was er weinig aan de hand met mijn uitstraling als gezagsdrager. Het voelde heel natuurlijk en ik had de indruk dat ik echt een steentje bijdroeg aan een veilige samenleving in de omgeving waar ik werkzaam was. Wanneer ik omstanders sommeerde zich te verwijderen, dan deed men dit pardoes, samenklittende jeugd vertrok als ik zei dat ze moesten vertrekken en in die tijd begeleidde ik, samen met één collega, zonder problemen een stoet krakers. Wanneer een van hen zich van het trottoir op straat begaf werd hij of zij, af en toe met behulp van de gummiknuppel, terug naar het trottoir gedirigeerd. Vechtende partijen werden met grote moed tegemoet getreden.

Midden jaren negentig kwam de ommekeer. Het is niet eenvoudig om die kentering in een paar woorden te omschrijven; ik zat er immers middenin en kreeg er last van. Gezag verdwijnt niet zomaar, het is er nog steeds, ik denk daarom dat je niet kunt spreken van afname van gezag maar des te meer van verandering van gezag, die samenhangt met veranderingen in de samenleving. Als we in de jaren zeventig en tachtig voetbalwedstrij-

den begeleidden, hield dat in dat we het verkeer regelden. In die tijd bezochten meer dan 20.000 mensen de thuiswedstrijden van M.V.V. Politie mensen zaten op de voorste rij en kregen in de pauze een kop koffie aangeboden. Soms moesten we een oudere collega, tevens fanatieke M.V.V.-supporter, in bedwang houden om te voorkomen dat hij de scheidsrechter zou aanvallen.

Als M.E.'er stond ik later altijd in de frontlinie en volgde de bevelen op. Ik moest wel, wilde ik geen onnodige klappen krijgen in plaats van zelf de noodzakelijke uit te delen. Ik was mij bewust van de verschillende belangen tussen krakers en politie, maar voor mij was heel duidelijk wat mijn taak was. Ik stond nu eenmaal aan deze kant en niet aan de andere en dus ging ik de strijd aan.

In 1994 werd de politie gereorganiseerd. Het uniform veranderde, de werving en opleiding werden gemoderniseerd. Het werken in ploegen verdween, er vormden zich basiseenheden met veel nieuwe leidinggevers. Het echte politiewerk op straat werd door steeds minder mensen gedaan. Tegelijk met deze ontwikkeling nam de bureaucratie enorm toe. Het computertijdperk en de daarmee gepaard gaande automatisering bracht alleen maar meer papierwerk met zich mee, het blauw op straat nam zichtbaar af. Schietinstructie werd steeds minder vaak gegeven, van minstens een keer per week op de schietbaan tot vier verplichte schietoefeningen per jaar nu. Conditietrainingen werden verbannen naar de vrije tijd, in de moderne beroepsvaardigheidstrainingen komt het aan op het aanleren van kunstjes. Kordaat handhaven en orde scheppen veranderde in potjes praat en dialogen die moesten leiden tot de-escalatie. We zien nu waar we zijn terechtgekomen. Mijn zelfverzekerde instelling werd door de ontwikkelingen in die tijd behoorlijk op de proef gesteld.

De politie moest divers worden, en omdat het steeds lastiger werd om voldoende politiemensen te werven werden de toelatingseisen versoepeld. Lengte-eisen waren al lang geleden los gelaten. De salarisontwikkelingen waren van dien aard dat steeds minder mensen zich aangetrokken voelden tot het politieberoep.

Ten slotte kreeg de politiek steeds meer vat op de politie. Geldboetes voor verkeers-overtredingen staan in geen enkele verhouding meer tot straffen voor sommige misdrijven. Politie mensen signaleren dat dit een averechtse uitwerking heeft maar naar hen wordt niet geluisterd.

Na de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh verhardde de samenleving. De roep om vrijheid van meningsuiting leidde overal tot een toename van hufterigheid. Ook dienders moesten het ontgelden. Ministers, politici, burgemeesters en korpschefs riepen in koor dat er zwaarder moest worden opgetreden tegen de hufters. De straffen werden op papier zwaarder, de werkelijkheid was vaak anders.

Als je deze zaken op een rijtje zet, kan het niemand meer verbazen dat politiemensen vandaag de dag onzekerder zijn en er een leegloop ontstaat. Het rapport dat recent door de Politieacademie is vrijgegeven spreekt boekdelen. Een op de vier dienders is soms onzeker in het optreden, voelt zich wel eens onveilig en onvoldoende gesteund door de leiding en heeft daardoor geen plezier meer in het werk.

Het moge duidelijk zijn dat het gezag van de politie sinds begin jaren negentig sterk is afgenomen.

Die afname ervoer ik toen ik van 1991 tot 1998 opnieuw het uniform aantrok, nadat ik tien jaar in burgerkleding mijn werk had gedaan als ambtenaar bijzondere wetten en vuurwapenrechercheur. Ik maakte de reorganisatie in 1994 mee als diender en kreeg direct te maken met alle genoemde veranderingen. Het geweld tegen de politie nam zien-derogen toe.

Na een jaar of zes kreeg ik een sterke drang om weer uit het uniform te stappen en terug te keren tot het recherchewerk. Ik voelde aankomen dat mijn gezag niet meer van dien aard was dat ik een steentje kon bijdragen aan een veiliger samenleving. De essentie van het politiewerk op straat was weggedrongen naar de uithoeken van mijn bestaan.

Vanaf het moment dat ik het uniform uittrok was ik opgelucht, ik hoefde mij niet meer te begeven tussen al die hufterigheid in de samenleving. De tijd van reflectie brak aan, en toen het nieuwe millennium was aangebroken ontstond bij mij de drang om te gaan schrijven over de enorme veranderingen binnen de samenleving en in het politieberoep. Ik veranderde van een gezagsdrager in een verlichte rechercheur. Het recherchewerk had een geheel andere dimensie. Ik verbleef voornamelijk in verhoorkamers en achter de pc, waar ik honderden dossiers heb gemaakt van criminele gedragingen die zich in de buitenwereld hadden afgespeeld. Het gezag in de verhoorkamers was van een totaal andere orde dan die op straat. Verdachten, getuigen en aangevers ging ik steeds meer zien als mensen in plaats van het geboefte, de toevallige passant of het slachtoffer. Gezag maakte plaats voor gelijkwaardigheid op menselijk gebied. Ik miste het uniform en het straatwerk niet meer, ik was verzadigd.

Vanaf 2006 verdween ik helemaal van het strijdtoneel tegen de criminaliteit, ik trok mij terug achter de barricaden, werkte als planner en aan het einde van mijn loopbaan als beslagbeheerder naar mijn pensioen toe. Ik kan de zaken vanaf een afstand beschouwen en erover schrijven. Vandaag de dag raak ik geïnspireerd door wat ik dagelijks in de media voorbij zie komen aan zaken die direct met het politiegezag en autoriteit te maken hebben. Ik ben blij dat het achter de rug is en tegelijk verheugd dat ik er nu over kan schrijven en praten. Gezag is een bijzonder fenomeen, zeker voor degene die er direct mee te maken heeft.

Bill,

Tot zover mijn ervaring met gezag. In een volgende brief zal ik ingaan op de overeenkomsten en verschillen tussen mijn beroep en dat van jou. Politieagent en docent lijken verdomd veel op elkaar, maar vertonen tevens grote verschillen.

Met hartelijke groet,

Jacques Smeets

Brief 4: Bill Banning aan Jacques Smeets**De slachtofferrol, of roeien met de riemen die je hebt**

Beste Jacques,

Tijdens het lezen van je tweede brief realiseerde ik me dat het politiewerk toch veel zwaarder is dan het lesgeven. Als politieman heb je per definitie te maken met mensen die het niet zo nauw nemen met de wet, terwijl de meeste leerlingen (gelukkig maar) toch vrij positief ingestelde mensen zijn. Ik vraag me af of jullie als politiemensen niet wel eens moedeloos worden van de – in mijn ogen – groeiende criminaliteit en de verruwing van de omgangsvormen. Hoe gaan jullie om met die heftige confrontaties en bijbehorende teleurstellingen? Je schreef in je eerste brief dat je een diep vertrouwen hebt ontwikkeld in je eigen goddelijke kracht, in de kracht van je menselijk wezen. Hoe moet ik dat zien? Is dat tegen de verdrukking in ontstaan en gegroeid? Eerlijk gezegd is dat de vraag die me het meest intrigeert.

Zelf gaf ik in mijn eerste brief al aan dat ik veranderd ben in de loop van mijn baan als docent. In deze brief wil ik een paar ervaringen met je delen die naar mijn idee alles te maken hebben de wisselwerking tussen mij als leraar en mijn leerlingen. Want ook nu is het nog niet vanzelfsprekend dat die wisselwerking positief uitpakt. Niet alleen had ik zelf ernstige ordeproblemen met een aantal klassen – waardoor ook het vakinhoudelijke leren niet uit de verf kwam, laat staan het pedagogische proces – maar ook behoorlijk wat collega's kennen dat probleem.

Uiteraard besef ik dat ordeproblemen uiteenlopende oorzaken kunnen hebben, van een onvoldoende vakinhoudelijke en didactische voorbereiding tot en met een gebrek aan overzicht op de klas. Ook besef ik dat hier geen standaardoplossingen mogelijk zijn. Iedere nieuwe klas, iedere nieuwe leerling, iedere nieuwe dag stelt je voor nieuwe uitdagingen. En wat vandaag werkt, hoeft morgen niet meer te werken. Iedere leraar moet – dag in, dag uit – zelf zijn weg vinden in het omgaan met klassen; dat maakt het leraarschap ook zo moeilijk.

Hoe gevaarlijk het ook is om leraren in groepen te verdelen, toch waag ik het erop een onderscheid aan te brengen in de manier waarop leraren tegen hun ordeproblemen aankijken. Ik verdeel ze gemakshalve in twee groepen. Beide hebben ze te maken met ongemotiveerde leerlingen, met ordeproblemen en alles wat er in een les mis kan gaan; op dit punt overlappen ze elkaar. Het onderscheid zit er naar mijn idee in dat beide groepen anders met genoemde problemen omgaan.

De ene groep vindt dat de problemen veroorzaakt worden door factoren buiten hun invloedssfeer: door de grotere klassen, een tekortschietende directie, de druk van de inspectie, bemoeizieke ouders en last but not least de leerlingen. Met name die laatsten heb-

ben het in de ogen van de eerste groep leraren gedaan: ze zijn onvoldoende gemotiveerd, ze gedragen zich niet zoals het hoort, ze maken hun huiswerk niet of slecht en ga zo maar door. Als leraar sta je er toch wat machteloos tegenover, zo stelt de eerste groep.

Zonder leraren uit de eerste groep te willen kleineren, moet ik bekennen dat ik hier een zelfgekozen 'slachtofferrol' bespeur. Waar de eerstgenoemde groep leraren in de zelfgekozen machteloosheid en slachtofferrol duikt, ziet de tweede groep er een uitdaging in. In mijn eerste brief heb ik geprobeerd duidelijk te maken hoe, door zelf verantwoordelijkheid nemen, vakinhoudelijk, didactisch en pedagogisch, het lesklimaat enorm kan veranderen. Je kunt proberen de leerlingen het ware te 'verleiden' om mee te doen. Daar zijn geen standaardoplossingen voor, maar het valt wel te proberen. Met vallen en opstaan, door schade en schande vinden leraren van de tweede categorie wegen om leerlingen aan het werk te krijgen. En als het een keer niet lukt, geven ze de moed niet op. Wie niet waagt, die niet wint.

Zo hoor ik van een collega wiskunde die officieel al met pensioen is, maar na 42 jaar nog steeds zin heeft om in te vallen, dat het belangrijkste in dit opzicht is om jezelf te blijven afvragen hoe je het beter kunt doen. Je moet, kortom, jezelf kritisch blijven volgen en nooit zelfgenoegzaam achteroverleunen als het eens goed gaat.

Naar mijn idee vraagt een dergelijke houding om een innerlijke kracht, om een vertrouwen dat bevochten is op het leven en steeds weer bevochten moet worden. Ik vermoed dat de meeste politiemensen en leraren regelmatig momenten meemaken waarin dat vertrouwen op de proef wordt gesteld. En soms hoor je verhalen van mensen waaruit blijkt hoe zij binnen die moeilijke omstandigheden geraakt, gekwetst, maar ook gegroeid zijn. Prachtige verhalen vind ik dat; alleen komen we daar in het onderwijs – althans dat is mijn indruk – veel te weinig aan toe om die met elkaar te delen.

In het kader van mijn promotieonderzoek heb ik diepte-interviews mogen houden met 25 leraren. Op de vraag: 'Zou u mij willen vertellen hoe u geworden bent wie u als leraar geworden bent?' kwamen in alle gevallen indrukwekkende verhalen los. En regelmatig vertelde een leraar me na afloop dat hij of zij blij was dit verhaal te hebben kunnen vertellen. Want, zo bleek in de meeste gevallen, in de dagelijkse praktijk komt het daar niet van.

Graag wil ik hier een eigen ervaring inbrengen die voor mij van groot belang is geweest in mijn persoonlijke groei en latere onderwijsontwikkeling. In 1982 beleefde ik een belangrijke ervaring tijdens een fietstocht naar de abdij Maria Laach, zo'n honderd kilometer voorbij Aken. 's Zondags na de viering was het onvoorstelbaar druk op het plein voor de kerk. Ineens drong het besef tot me door dat al deze mensen, jong en oud, hun eigen gedachten en hun eigen gevoelens hebben. Ieder van hen, besefte ik opeens, heeft zijn eigen individuele levensgeschiedenis met zijn eigen verlangens en behoeften. Net zoals ik dat heb. Dat besef overweldigde me toen en is me altijd bijgebleven.

Daar vloeiende het inzicht uit voort dat ik ook rekening moest houden met die wensen, behoeften, gedachten, gevoelens en verlangens. Want tot dan toe was ik – min of meer onbewust – ervan uitgegaan dat die anderen rekening moesten houden met die van mij. De communicatie tijdens mijn lessen wordt diep gekleurd door dit bewustzijn,

vermoed ik. Onderhuids voelen mensen, en zeker jongelui, haarfijn aan of iemand hun subjectiviteit serieus neemt. Ook voelen ze aan of iemand zijn of haar eigen subjectiviteit serieus neemt, dat wil zeggen of die persoon echt, authentiek leeft en niet inspiratieloos de schone schijn ophoudt.

Een klas zit vol uiteenlopende 'subjectiviteiten', die allemaal bevestigd willen worden in hun unieke mens-zijn. Ze vragen om acceptatie, om met Carl Rogers te spreken. Op oppervlakteniveau is dat welhaast een onhaalbare kaart; op diepteniveau kan er een klimaat geschapen worden waarin dat min of meer spontaan gebeurt. Dan ontstaat er als vanzelf een betrokken sfeer, waarbinnen docent en klas prettig met elkaar kunnen samenwerken. Waar dit niet het geval is, zal de betreffende docent voortdurend leerlingen tegenover zich vinden. Helaas wordt de problematiek in dergelijke gevallen meestal slechts aan de buitenkant aangepakt. Vaak nog met een verwijtende ondertoon, dat de leerling zich meer betrokken moet tonen bij het onderwijsproces. Dat is tragisch, omdat die betrokkenheid de leerling – uitgaande van het hierboven beschreven perspectief – in zekere zin onmogelijk wordt gemaakt. Het 'negatieve' gedrag dat die leerlingen dan tentoonspreiden blijkt uiteindelijk een schreeuw om erkenning, de bevestiging van hun diepste wezen.

Daarom lijkt het me goed te beseffen wat onderwijshoogleraar Luc Stevens zegt en geef ik bij wijze van uitzondering een citaat:

Leraren en leerlingen ontmoeten elkaar eerst als personen, zij beoordelen elkaar op basis van persoonlijke waarden. Onderwijs heeft aldus eerst een *intermenselijke betekenis* en pas daarna een onderwijskundige, een professionele. Pas daarna zien leraren en leerlingen elkaar in hun functies en rollen. De toon wordt gezet door de persoonlijke ontmoeting.

Die ontmoeting met leerlingen is me sinds jaar en dag een grote vreugde. De manier waarop ze je begroeten in de klas, binnen en buiten de school, de welwillendheid waarmee ze de lessen willen volgen en huiswerk maken, het vertrouwen dat ze je soms geven in een persoonlijke ontboezeming, dat alles is balsem voor de ziel. En daarbij vallen de kleine en soms wat grotere strubbelingen die er zijn in het niet.

Beste Jacques, zoals gezegd ben ik benieuwd naar jouw persoonlijke ontwikkeling. Je schrijft dat iemand je getypeerd heeft als een 'verlichte onderzoeker'. Je ging verdachten, getuigen en aangevers immers steeds meer zien als mensen, in plaats van als 'het geboefte, de toevallige passant of het slachtoffer'. Dat maakt mij nieuwsgierig naar wat er innerlijk met je gebeurd is, want het lijkt mij dat zo'n omslag niet komt aanwaaien. Ik ben er met name in geïnteresseerd omdat ik denk dat hier de innerlijke kern ligt van wat we met 'gezag' aanduiden.

Met hartelijke groet,

Bill Banning

Brief 5: Jacques Smeets aan Bill Banning

De bevrijding van onbewuste angsten en onzekerheden

Beste Bill,

Hartelijk dank voor jouw tweede en vooral eerlijke en oprechte brief.

Thijs Jansen vroeg aan mij om in te gaan op de praktische gezagsfilosofie zoals ik die zie en hoe ik daar effectief mee omga. Ik denk dat jouw vraag over mijn diep vertrouwen in mijn eigen goddelijke kracht en in mijn menselijk wezen te maken heeft met mijn visie op gezagsfilosofie en de beleving van het politieberoep. Ik zal proberen dit in begrijpelijke taal uit de doeken te doen.

Toen ik politiemann werd, was het heel normaal dat ik gezag uitoefende. In die tijd stond ik in wezen *tegenover* de samenleving, zeker toen ik ME'er was. Ik was de autoriteit die de orde moest handhaven en de samenleving moest zich aan regels en wetten houden. De overeenkomst met de leraar die tegenover de klas staat is snel getrokken, nietwaar?

Midden jaren tachtig zag ik bij mijn oudste broer in de boekenkast het boek *De zin van ziek zijn* van Thorwald Dethlefsen en Rüdiger Dahlke staan. Op de achterkant van dit boek stond een zin die mij vanaf dat moment bleef intrigeren. Die zin luidde: 'Dit is een ongemakkelijk boek, want het ontnemt de mens de mogelijkheid zijn ziekte te gebruiken als een alibi voor zijn onopgeloste problemen.' Ik begreep niet direct wat er stond, maar ik voelde me aangetrokken tot het boek en kocht het prompt. Al lezende en studerende ging ik alles op mezelf en mijn eigen ontwikkeling als politiemann en als mens betrekken. Het begrip ziekte uit die ene zin verving ik al vrij direct door gedrag.

Ik leerde begrijpen dat elk verschijnsel een tegenpool heeft, zoals leven en dood, dag en nacht, links en rechts. Die dingen trok ik door naar mijn werk en naar het begrippenpaar dader/slachtoffer. Ik begreep dat ieder mens op een bepaalde manier zowel dader als slachtoffer was. Alles kreeg voor mij een reden, dus ook criminaliteit en geweld.

De vraag drong zich op waarom uitgerekend ik zo enorm vaak geconfronteerd werd met de meest gruwelijke vormen van onnatuurlijke dood en agressie. Ik vond de antwoorden in mezelf.

In die periode ontdekte ik dat er andere drijfveren ten grondslag moesten hebben gelegen aan mijn besluit om politiemann te worden dan een vast inkomen.

Ongeveer dertig jaar later kwam ik achter die andere, onbewuste motieven. Zij hadden vooral te maken met mijn positie tegenover mijn ouders en met mijn *onbewuste* onzekerheden en angsten. Ik was me er dus niet van bewust, vandaar dat ik quasizelfverzekerd in de bewuste wereld stond. Toch heb ik mij in die tijd erg afgewezen gevoeld door mijn ouders, vooral door mijn vader, die een hekel had aan gezag en autoriteit en dit op mij botvierde. Mijn onbewuste overlevingsdrang zorgde ervoor dat ik doorzette in het politieberoep. Hierover schrijf ik uitgebreid in mijn kroniek *De blauwe diender*.

Tussen 1998 en 2002 kreeg ik last van chronische darmontstekingen, en tijdens die periode gaf mijn verdieping in de esoterische psychologie in relatie tot de medische wetenschap mij ongekende inzichten. In die tijd twijfelde ik over mijn beroepskeuze, ik solliciteerde zelfs buiten de organisatie. Die twijfels trok ik door naar het begrippenpaar vasthouden/loslaten, en dat kon ik weer doortrekken naar mijn dikke darm, waar zich een soortgelijk proces voltrok. Daar voelde ik de fysieke pijn en in mijn denken de psychische nood.

Gaandeweg dat bewustwordingsproces veranderde het een en ander in mijn persoonlijkheid en het handelen als politiemans. De verdieping in de medemens zette zich voort en ik ging erover schrijven. De ziektesymptomen verdwenen als sneeuw voor de zon. Mijn werkwijze als tactisch rechercheur veranderde. Verhoren van aangevers, getuigen en verdachten werden gesprekken van mens tot mens, ik sneed thema's aan waarvan veel collega's zich niet eens waagden. Ik sprak heel bewust in gewone mensentaal en niet in ambtelijke bewoordingen. Binnen de kortste keren had ik een volledig verhaal met bekentenis op papier staan, terwijl collega's na vele uren aan voorbereiding met lege handen en teleurgesteld uit de verhoorkamer terugkeerden.

Zij vroegen mij hoe ik dat toch deed, en dan zei ik stevast: 'Gewoon, door de verdachte als een medemens te zien en zo te behandelen, zoals ik zelf graag behandeld zou willen worden.'

Bill, ik denk dat jij begrijpt wat ik wil zeggen. In wezen begrijpt ieder mens dat wel, maar om het dan te doen in een verhoorkamer of voor een klas, dat is heel iets anders. Ik werd bewust van mijn oprechtheid, openheid en eerlijkheid en voelde mij daar goed bij. In jouw ervaringen zie ik veel overeenkomsten.

Wanneer een verdachte erg gespannen was, dan praatte ik eerst even met hem over de spanningen, liet de zaak even rusten om samen een kopje koffie te halen. Ik liet de mensen in hun waarde en dat uitte ik door middel van kleine onbenulligheden, bijvoorbeeld door hen zelf de koffie te laten pakken en zich te bedienen van melk en suiker. Ondertussen praatte ik rustig over de situatie en liet ook weten dat er verantwoording afgelegd moest worden. Het kwam regelmatig voor dat de verdachte al de hele daad had bekend voordat we terug waren in de verhoorkamer. Verdachten bedankten mij vaak voor het gesprek en vertelden mij openlijk dat zij zich door mij gerespecteerd voelden als mens, ondanks hun soms vreselijke daden.

Diezelfde ontwikkeling zorgde er ook voor dat ik leerde begrijpen waarom ik zo vaak werd geconfronteerd met onnatuurlijke dood, geweld en agressie. Mijn onbewuste angsten voor de dood, het doodgaan, de afwijzing, het alleen komen te staan en de onzekerheden en twijfels over wat ik wel of niet wilde dreven mij op een natuurlijke manier naar het politieberoep om daar lering uit te trekken. Uiteindelijk vond ik mijn innerlijke rust en hoef ik niet meer wakker te liggen van heftige confrontaties en bijbehorende teleurstellingen.

Bill, wellicht begrijp je nu wat ik bedoel met een diep vertrouwen in mijn eigen goddelijke kracht en mijn menselijk wezen. Ik ben er ook van overtuigd dat je krijgt wat je geeft en dat geldt voor de ander precies hetzelfde.

De God van vroeger hoef ik niet meer te zoeken, daarentegen heb ik een goddelijke en vooral menselijke kracht in mezelf aangetroffen. Mijn ontwikkeling zorgde er op een heel natuurlijke wijze voor dat ik niet meer geconfronteerd hoefde te worden met de onnatuurlijke dood, geweld en agressie. Mijn vroegere angst voor hel, vagevuur en de dood verdween, ik voel me nooit meer afgewezen, twijfels zijn er nauwelijks nog en ik sta vol vertrouwen in de wereld. Tegelijkertijd zie ik elke dag die andere wereld aan me voorbijtrekken, in en buiten mijn politiewerk. Ik probeer mijn denkbeelden aan te reiken, op mijn unieke manier, niet altijd zo filosofisch maar wel gericht op de dagelijkse praktijk. Dan wordt het voor het individu duidelijker en is er meer kans op verdieping door de toehoorder.

Jacques

Brief 6: Bill Banning aan Jacques Smeets

What you give is what you get

Beste Jacques,

Ik sta ervan te kijken hoe sterk onze visie en beleving met elkaar convergeren. In jouw brief geef je aan dat persoonlijke en professionele groei voor jou vertrouwd zijn geworden. Maar het wordt me ook duidelijk dat die groei niet zonder slag of stoot heeft kunnen plaatsvinden, zoals blijkt uit je lange ziekteperiode met fysieke pijn en psychische nood.

In je eerste brief viel mij direct al de grote tegenstelling op tussen jouw vader die allergisch was voor gezag en jouw eigen keuze om gezagsdrager te worden. Nu blijkt dat dit thema je levensloop diepgaand beïnvloed heeft: je voelde je erg afgewezen door met name je vader, die zijn hekel aan gezag zelfs op jou botvierde. Onbewuste onzekerheden en angsten waren het gevolg, zo schrijf je. Ik vind het een existentiële prestatie dat je gezocht hebt naar wegen om uit de zich gaandeweg openbarende impasse te komen. Je hebt daarbij alternatieve wegen niet geschuwd. Vaak leidt een kennismaking met de esoterische psychologie ertoe dat iemand zich terugtrekt uit het actieve beroepsleven om de alternatieve wereld in te duiken. Maar jij hebt de innerlijke kracht opgebouwd om je professionaliteit van politiemans van binnenuit op te bouwen.

Zoals jouw probleem met je dikke darm je op een spoor naar innerlijke en professionele vernieuwing heeft gezet, zo zette een ongeluk en de nasleep daarvan mij op een nieuw spoor. In het voorjaar 1989 fietste ik over de dijk van Gorinchem naar Dordrecht.

Al racend keek ik niet uit en knalde ik tegen een geparkeerde auto. Aanvankelijk leek de schade mee te vallen: de dokter vermoedde een lichte hersenschudding en raadde me aan een weekje rust te houden. Na een week ging het alweer wat beter. Ik liep wat rond en kreeg wat meer bezoek. Maar toen kreeg ik een enorme terugval. Die was zo hevig dat ik voor onderzoek in het ziekenhuis belandde. Röntgenfoto's wezen niets uit. De dokter vermoedde een nekwhiplash en vertelde me dat dit met rust moest genezen, maar die rust duurde wel erg lang. Met afwisselend verbetering en terugvallen kwam ik eind 1990 bij mijn specialist terug. Die deelde me mee dat mijn gezondheidstoestand waarschijnlijk niet veel zou verbeteren. Dat betekende dat ik hooguit drie keer per dag een halfuur op kon zijn. Lezen ging bijna niet; dat gaf direct hoofdpijn of migraine. 'U moet er helaas maar mee leren leven', was zijn welgemeende advies.

Een paar weken na mijn ongeluk trof ik bij de post een foldertje aan over bio-energetica. En toen mijn specialist stelde dat ik met de gevolgen van mijn ongeluk moest leren leven, dacht ik: wellicht is bio-energetica iets voor mij. Na mijn eerste afspraak had ik wekelijks een sessie. Allereerst moest ik de belangrijkste momenten uit mijn leven zowel tekenen als beschrijven. Daarna begonnen de specifieke lichaamshoudingen die bij bio-energetica horen. Wat ik daar ontdekte zal me altijd bijblijven.

Hier zal ik een korte beschrijving geven van hoe bio-energetica bij mij gewerkt heeft. Door bepaalde lichaamsdelen te strekken, strek je de chronisch gespannen spieren. Die gaan trillen en daarmee tril je niet alleen de spierspanningen los, maar ook de emotionele spanningen die de oorzaak zijn van de chronische spierspanningen die zich ooit hebben vastgezet. Dat lostrillen ging bij mij gepaard met sterke emotionele ontladingen. Mijn herstelproces ging wonderbaarlijk snel. Al na een maand haalde mijn therapeute me over om aan een weekend deel te nemen. Zou het niet gaan, dan kon ik altijd nog gaan rusten.

Dat weekend van vrijdagavond tot zondagnamiddag heb ik tussendoor geen enkele keer hoeven te rusten, terwijl er toch een zeer intensief programma was. Blijkbaar waren de oefeningen zowel spanningverminderend als energiegevend. Dit was de eerste keer in bijna een jaar dat ik vertrouwen kreeg in een goed herstel.

Tijdens de therapie sessies kon ik al mijn emoties de vrije loop laten. Er kwam enorm veel los in korte tijd, met als gevolg dat ik eind april weer voor 50 % aan het werk kon. En eind september kon ik weer volledig oppakken. Sindsdien leef ik veel intenser.

Dit genezingsproces gaf me een nieuw zicht op meerdere zaken. Ik besepte toen pas hoe weinig ik tot dan toe het vermogen had om authentiek met mezelf en met anderen om te gaan. Ik zeg expres niet dat ik 'onecht' was, want dan doe ik mezelf onrecht aan. Ik kon simpelweg nog niet echter zijn. Maar in de therapie heb ik ervaren wat een verlossende 'genade' het is als je vrijuit en diepgaand je gevoelens mag en kunt uiten.

Met betrekking tot het onderwijs leerde het me rekening te houden met leerlingen die het moeilijk hebben of die negativiteit en afweer uitstralen. Dankzij mijn ervaringen heeft de manier waarop ik in de klas sta, letterlijk en figuurlijk, zich veel vrijer en expres-

siever kunnen ontwikkelen. Vele facetten van de lichaamstaal kunnen zich nu – haast ongemerkt – manifesteren, waardoor het aantal contactmomenten in de klas sterk toeneemt.

Zo denk ik met ontroering terug aan een lastige leerlinge. Als ze me zag, lachte ze altijd met een grimas naar me; ze kon niet op belevingsniveau communiceren. Gedurende dat jaar hadden we heel wat gesprekjes, niet altijd makkelijk, maar gaandeweg werd ze iets opener. Het bleek dat ze thuis ook de nodige problemen had en maakte. Ze waardeerde dat ik tijd voor haar vrijmaakte. Halverwege het jaar viel me op dat ze af en toe op een gewone manier met me kon communiceren. In die tijd kreeg ze ook last van huilbuien; naar mijn idee kwam ze toen langzaam bij haar echte zelf. Dat bleek ook, want haar gedrag werd minder vijandig en agressief. De jaren daarna sprak ze me nog wel eens aan. ‘Meneer’, zei ze dan, ‘ik vond u altijd heel streng, maar ik mis u nu wel.’

What you give is what you get, schreef ik in mijn eerste brief. Wie zich met hart en ziel overgeeft aan het leven, zal veel terug mogen ontvangen. Leerlingen hebben immers direct door of er een sprekende pop voor de klas staat of een authentieke persoonlijkheid die weet waar hij het over heeft.

Jij schrijft dat er pas wezenlijk iets verandert wanneer individuen zich innerlijk openstellen en van binnenuit groeien in hun mens-zijn en hun professionaliteit. Daar ben ik het hartgrondig mee eens. Uiteraard neem ik alle professionele beroepseisen serieus, dat doe jij ook. We zijn geen naïeve wereldverbeteraars. Maar met jou vermoed ik dat die beroepseisen pas tot volle bloei komen wanneer ze van binnenuit doordacht en doorleefd worden. Wie zijn beroep zo als een uitdaging weet te beleven, zal niet verbitterd raken, maar door schade en schande wijs worden. Dan mag je trots zijn op je beroep als leraar, als politieman.

Met hartelijke groet,

Bill Banning

Gezagvol politieoptreden in de praktijk

Jaco van Hoorn en Merlijn van Hulst¹

Een zinvolle manier om meer te weten te komen over het gezag van de politie is door je te verdiepen in hun alledaagse optreden op straat. Door middel van verhalen kunnen politiemensen de voor hen essentiële elementen van een situatie belichten. Zij laten in hun verhalen zien dat gezag op diverse manieren en in sterk uiteenlopende situaties wordt verkregen. Van zulke situaties kunnen en willen politiemensen zelf leren. Dit vraagt precies kijken, niet van een afstand maar van heel dichtbij: wat maakte nu dat de politiemensen hun doel bereikten? Wat was daarin beslistend? Zo kunnen ze aan hun eigen repertoire schaven en het staven. Ook politiechefs moeten met hun dienders over de concrete gezagsuitoefening in gesprek willen zijn of op zijn minst daar het professionele gesprek over willen aanwakkeren.

Lukt het de politie nog gezaghebbend op te treden? Daar bestaan tot in de hoogste kringen twijfels over. Tijdens de opening van het academisch jaar van de Politieacademie in 2009 zei de toenmalige minister Ter Horst niet voor niets: 'Ik heb de Politieacademie de opdracht gegeven om het gezag weer terug te brengen bij de politie.'² Velen hebben sindsdien de opvatting overgenomen dat er inderdaad nogal wat schort aan dat gezag.

Maar als we het hebben over het gezag van de politie, wat bedoelen we daar dan mee? De politie wordt geroepen, zo luidt de oude definitie van Egon Bittner (1974), als er iets gebeurt wat niet zou moeten gebeuren en waar NU iets aan moet worden gedaan.³ De politie is gezag toegekend om namens de maatschappij in zulke situaties op te treden. Bij gezag is er sprake van de bereidheid zich te richten naar de eisen van de ander omdat men die persoon erkent als degene (of de instantie) die moet bepalen wat er in een bepaalde situatie moet gebeuren. Maar dat toegekende gezag is niet vanzelfsprekend meer. Van traditioneel gezag en van respect voor het ambt lijkt gemiddeld genomen minder sprake dan voorheen. Uiteraard is het belangrijk dat de burger het vertrouwen heeft dat de politie in alle gevallen onpartijdig en volgens de wet handelt, zelfs als zij geweld gebruikt. Vertrouwen is daarom eveneens een cruciaal gegeven,⁴ maar het is niet (meer) voldoende. Gezag moet steeds meer verdiend worden, in het daadwerkelijke optreden van de politie in concrete situaties. Dit geldt voor elk politieoptreden, maar het wordt het duidelijkst zichtbaar in situaties die 'spannend' zijn, situaties waar de politie bij wordt geroepen en waarvan de afloop in sterke mate afhangt van het optreden van politiemensen.

De burger richt zich steeds minder naar een aanwijzing of een bevel van een politiemann of -vrouw. Burgers houden er hun eigen ideeën op na, en vaak willen ze hun eigen

visie op een situatie kunnen geven en vrij zijn in hun handelen. Tegelijkertijd verwachten veel burgers echter dat politiemensen met een oplossing komen voor zaken waar ze last van hebben. Daarom immers kennen zij de politie een bepaalde mate van gezag toe. Mensen vragen, volgens Hans Boutellier (2008), 'veilige vrijheid'. Gezagsuitoefening door de politie is er kortom niet makkelijker op geworden.

Hoe kan de politie haar gezag dan versterken? Moet zij meer 'doorpakken', zoals de laatste tijd vaker voorgesteld wordt? Misschien, in bepaalde gevallen. Daarbij moet echter een belangrijke kwaliteit van de Nederlandse politie niet achteloos in de waagschaal gesteld worden: terwijl het geweldgebruik in de samenleving in de afgelopen jaren fors is toegenomen, is het aantal door politiekogels gedode mensen hetzelfde gebleven. Hans Achterhuis (2008) noemt dat terecht een 'respectabele prestatie' van de Nederlandse politie. Een zinvolle manier om meer te weten te komen over het gezag van de politie is door ons te verdiepen in haar alledaagse optreden op straat. Deze benadering levert politiemensen ook de inzichten die behulpzaam kunnen zijn om gezagvol optreden te versterken.

Situaties en repertoire

Om te begrijpen hoe gezagsuitoefening in zijn werk gaat, is het van belang om nader te kijken naar de aard van de situaties waar politiemensen mee te maken krijgen. Politiemensen worden bij diverse situaties te hulp geroepen. In die situaties komen hun verschillende formele taken aan bod: misdaadbestrijding, ordehandhaving en hulpverlening. Het is echter niet altijd direct duidelijk welke taak in een specifiek optreden aan de orde is, en soms blijft dat zo, ook naderhand. Bovendien is elke situatie in zekere zin anders. Een belangrijke eerste opgave van politiemensen is juist om erachter te komen wat er in de situatie waarmee ze geconfronteerd worden precies aan de hand is. De eerder aangehaalde Bittner heeft politiewerk ook wel eens beschreven als het aanreiken van een oplossing voor een van te voren onbekend probleem met van te voren onbekende middelen (Bittner, 1967). Politiemensen moeten een eerste diagnose stellen. Op basis van die eerste diagnose gaan ze handelen. Burgers verwachten van politiemensen dat ze de situatie naar hun hand zetten als het nodig is, maar het vaststellen van 'het' probleem is niet altijd eenvoudig. Daar komt bij dat een gebeurtenis zich soms doorontwikkelt nadat de politie ter plaatse is gekomen of dat er nieuwe problemen ontstaan juist omdat de politie arriveert.

Van de betere dokters is bekend dat ze in staat zijn om een eerste oordeel samen te laten gaan met het behouden van een bepaalde mate van twijfel (Groopman, 2007). Het meteen zeker weten staat bij complexe gevallen gelijk aan zelfoverschatting. Het ruimte laten voor nieuwe inzichten is ook typerend voor de professionals die Donald Schön (1983) *reflective practitioners* noemde. Deze professionals verstaan de kunst van het handelend op zoek gaan naar het probleem. Vakkundige politiemensen beschikken over

vele mogelijke manieren om een situatie onder controle te brengen of te sturen in een richting die leidt tot het doel dat zij zich voor ogen stellen. Ze hebben een *repertoire*, zou Schön zeggen. Hun vaardigheid in het toepassen van de verschillende manieren, maar ook hun vaardigheden in het stellen van een diagnose, kunnen we de breedte van hun repertoire noemen.⁵ Natuurlijk wordt een deel van het repertoire opgebouwd in de opleiding, maar een groter deel ervan ontstaat doordat politiemensen ervaring opdoen met bepaalde situaties en daar ontdekken wat voor hen, in die bepaalde situaties, bij bepaalde (typen) burgers of zelfs in het algemeen goed werkt. Een repertoire ontwikkelt zich door de jaren heen. Er wordt aan geschaafd en het wordt gestaafd in de praktijk. Daarmee groeit gezagsvol optreden. Gezag in het optreden wordt verworven op het moment dat burgers zien dat politiemensen een adequate diagnose stellen en actie ondernemen in de richting een oplossing. Gezag krijgen ze toegekend als burgers erop vertrouwen en in concrete situaties merken dat politiemensen het juiste, brede handelingsrepertoire bezitten en in staat zijn om dat toe te passen.

Meekijken en meeluisteren in concrete situaties

Om te begrijpen hoe het repertoire van politiemensen eruitziet is het nodig om te kijken naar concrete situaties waarin politiemensen met burgers interageren.⁶ Daar draait politiewerk immers om. Politiewerk wordt ‘gemaakt’ in ontmoetingen tussen politiemensen en burgers. Deze moeten betekenisvol zijn (Van Hoorn, 2010), omdat daarin voor de burger belangrijke dingen gebeuren: hulp of troost, herstel van gevoel van recht of een terechte correctie en een moreel appèl. Het gaat ook om moraliteit in concrete situaties, om – in termen van Frans Denkers – compassionele rechtvaardigheid; rechtvaardigheid met oog voor de concrete mens in een concrete context. Bij gezag, zo definieerden we eerder, is er sprake van de bereidheid zich te richten naar de eisen van de ander omdat men die persoon als degene erkent die moet bepalen wat er in een bepaalde situatie moet gebeuren. Als we dus een antwoord willen vinden op de vraag wat politiewerk gezagsvol maakt, dan moeten we oog hebben voor hetgeen politiemensen in relatie tot anderen doen om tot deze positie van gezag te komen. Dat idee wordt ook bevestigd in onderzoek naar gezag. Tyler en Lind (1992) stellen bijvoorbeeld dat mensen in hun beoordeling van gezagsdragers het relationele aspect zwaar laten meewegen. Bij dit aspect gaat het om de kwaliteit van de manier waarop je als persoon bejegend wordt. Het oordeel van de burger hangt dan in belangrijke mate af van de mensvriendelijkheid van de procedure, meer dan van de uiteindelijke beslissing die een gezagsdrager neemt.

Met politiemensen meekijken in concrete situaties kan door veldwerk te doen. Dat deed filmmaker Jurriën Rood.⁷ Hij verdiepte zich specifiek in het gezagsvraagstuk bij de Amsterdamse politie. Hij observeerde politieagenten in hun dagelijks werk, ook in de ‘moeilijkste’ wijken van Amsterdam. Hij kwam tot de conclusie dat het in de alledaagse

praktijk prima gesteld is met het gezag van de politie. Afgaande op zijn ervaringen stelt Rood dat je niet op het idee zou komen dat de Amsterdamse politie een gezagsprobleem heeft. Hij trof vooral vaardig en gezaghebbend optredende politiemensen. Hij typeerde hun gezag als sociaal en communicatief. Natuurlijk zijn er dagelijks morele krachtmetingen tussen politiemensen en ‘hufferige’ burgers. En het is ook zo dat politiemensen niet altijd zin hebben in confrontaties en soms ontwijkend gedrag vertonen, of ook zelf ‘met een kort lontje’ onbezonnen en ineffectief optreden. Ook dat is praktijk, maar het is bepaald niet het overheersende beeld. In veruit de meeste gevallen treden politiemensen effectief en gezaghebbend op.

Een tweede mogelijkheid om te leren over de aanpak van situaties op straat is door goed te luisteren naar de verhalen die politiemensen vertellen. Door middel van het vertellen van verhalen kunnen politiemensen de voor hen essentiële elementen van een situatie belichten. Daarnaast kunnen vertellers de emoties die ze hebben beleefd en de overwegingen die ten grondslag lagen aan hun handelen met hun publiek delen. Dit is in wat meer beschouwende gesprekken moeilijk.

Deze tweede route hebben we hier genomen. Wij zijn eind januari 2012 bijeengekomen met een groep van tien politiemensen uit vijf verschillende korpsen. Wij hebben met hen gesproken over situaties waarmee zij te maken kregen in hun werk en vroegen met name naar ‘spannende’ situaties zoals we die aan het begin van deze bijdrage hebben omschreven. Door te vragen naar die situaties – bijvoorbeeld omdat geweld aanwezig was of dreigde, of omdat het totaal onduidelijk is wat er aan de hand was – zochten we naar wat maakte dat deze politiemensen de situatie toch konden beheersen. Het waren bij uitstek situaties waar gezag meer nadrukkelijk op het spel kan staan.⁸ In drie sessies (twee deelsessies en een sessie met de hele groep) lieten wij de politiemensen vertellen over de situaties waarmee ze werden geconfronteerd, wat er precies aan de hand was en hoe zij daarmee om zijn gegaan. Het werd een boeiende ochtend met indrukwekkende verhalen over politiewerk in al zijn toonaarden. Uiteraard gaan deze verhalen niet over gebeurtenissen die politiemensen elke dag meemaken, maar ze kunnen wel elke dag gebeuren. Bovendien zijn het situaties die betekenisvol waren voor de betrokken politiemensen en die op die manier onderdeel uit zijn gaan maken van hun professionele bestaan. Wij keken op deze manier dus niet naar het alledaagse politiewerk zoals Rood, maar gingen op zoek naar momenten waarin het er voor die politiemensen op aan kwam; momenten die indruk hebben gemaakt en soms zelfs een belangrijke rol hebben gespeeld voor het handelingsrepertoire dat politiemensen hebben opgebouwd.

Na het horen van deze verhalen kwamen er meerdere vragen in ons op: Wat maakte nu dat de politiemensen hun doel bereikten? Wat was daarin beslissend? Dit inzien vraagt precies kijken, niet van een afstand maar van heel dichtbij.⁹ We beperkten ons voor deze bijdrage tot enkele verhalen. Wij kozen voor verhalen die de breedte van het repertoire verkennen zonder te uitzonderlijk te zijn in het werk van politiemensen.

Verhaal 1: De opgewonden zoon

Laatst ging ik naar een melding van een zelfdoding. Een man had zich opgehangen in zijn schuur. Het gezin was bij ons bekend, er was sprake van softdrugsgebruik en de man had psychische problemen. Hij had twee zoons van twintig en achttien, en de jongste was al vaak in aanraking met de politie geweest. Die jongen was ook aanwezig en wilde de schuur in om zijn scooter te pakken. Dit vonden wij uiteraard geen goed idee, want we wilden niet dat hij zijn vader zo zou zien. Daardoor liep de spanning hoog op. Die jongen begon te schelden en het liep bijna uit op een vechtpartij. Toen hebben we hem als afleiding allerlei klusjes gegeven en ondertussen zijn vrienden gebeld. Die woonden in de omgeving en kwamen langs om hem mee te nemen en hem zo weg te houden van de schuur, waardoor wij rustig ons werk konden doen. Dit was een goede oplossing voor een gespannen situatie. Hem oppakken was een alternatief geweest, maar dat wil je in zo'n situatie natuurlijk liever niet doen.

Hoe afschuwelijk de situatie ook was, er vond geen escalatie plaats terwijl het noodzakelijke politiewerk, zoals onderzoek naar deze zelfdoding, toch kon plaatsvinden. We zoomen hieronder nog wat verder in op het verhaal. We baseren ons hierbij op het exact uitgeschreven verhaal.

De politiemann kende de familie en hun omstandigheden. Hij wist ook van de problemen met de jongste zoon. Hij en zijn collega's zagen direct dat de jongste zoon, toen hij bij de schuur aankwam, behoorlijk 'opgepompt' was. 'Je merkt gewoon dat de spanning hoog oploopt, dat het af en toe bijna knokken werd.' Hij besliste – intuïtief? – dat de jongen niet de schuur in mocht, terwijl dat de spanning vergrootte. Hij koos ervoor om de jongen veel klusjes te geven om hen 'continu bezig te houden en 'm af te leiden'. Vervolgens heeft hij contact gezocht met een aantal vrienden van de jongen en deze ingelicht over de situatie. "Kunnen jullie 'm eventjes onder je hoede nemen en meenemen?" Nou, die zijn toen langsgesproken en die zijn toen een stukje met 'm gaan wandelen. Gewoon ook jochies uit de buurt zeg maar. En die hebben dat heel goed opgepakt op die manier. En zo gaande is het heel goed verlopen.' Door de ontstane rust konden de politiemensen samen met de technische recherche de situatie bekijken en zo snel mogelijk daarna de vader weghalen. Belangrijk is nog de overweging die hij gaf: 'Aan de ene kant begrijp je natuurlijk wel dat je daar een soort van agressief wordt. Maar je wilt ook weer rustig werken en niet dat je met hem op de grond ligt te rollebollen terwijl hij er eigenlijk helemaal niks aan kan doen. Hij is gewoon slachtoffer.'

Het verhaal had overigens nog een interessant vervolg:

Wat heel leuk was, was dat ik hem vorige week tijdens de controle met jeugd tegenkwam. Ik herkende 'm niet. Toen zei hij: 'Meneer, kent u mij nog?' Toen heb ik nog effe met 'm staan praten.

De betrokken politieman trok uiteindelijk nog deze conclusie:

Ik denk: als ik nu wat heb en ik kom 'm tegen en hij veroorzaakt overlast of zo, dan heb ik hem al gewonnen nu...

Waarop een van de andere politiemensen in de groep reageert met:

En had je 'm toen aangehouden, dan...

waarop hij antwoordde:

Ja, dan had ik vorige week alweer problemen gehad.

Wat is in deze situatie nu beslissend? Wij denken het volgende:

- Bekendheid met de mensen: de politieman was bekend met de achtergrond van vader en zoon.
- Diagnose van de situatie: jongen wordt steeds onrustiger, escalatie dreigt.
- Een (intuïtief) gestelde doelstelling: geen confrontatie van de zoon met zijn overleden vader in deze situatie, het onderzoek in de schuur moet doorgaan.
- Compassie: niet aanhouden, terwijl dat wel een optie was. 'Hij is gewoon slachtoffer'.
- Morele afweging: niet gaan vechten terwijl hij er eigenlijk niets aan kon doen.
- Inventiviteit: klusjes geven, vrienden benaderen.
- Contextueel handelen: kracht van mensen (vrienden) inzetten / benutten.
- Assertiviteit: vrienden vragen / opdragen om de jongen onder hun hoede te nemen.

We zien een aaneenschakeling van kwaliteiten in het optreden van deze politieman en zijn collega's, waarbij het voor hen nauwelijks mogelijk was terug te vallen op protocollen. De op dit geval van toepassing zijnde protocollen stellen dat de situatie moet worden 'bevroren', zodat goed forensisch onderzoek kon plaatsvinden, maar daar blijft het bij. De betrokken politiemensen beschikten over een breed repertoire, en de politieman in kwestie wist hier de juiste keuzes in te maken.

Het is interessant om op te merken is dat het optreden in deze situatie juridisch problematisch was, namelijk doordat de politieman de vrienden opbelde en hen informeerde over de situatie. De Wet Politiegegevens (WPG) staat niet toe dat politiemensen informatie over dergelijke situaties zomaar aan derden verstrekken. Dat zij dat in dit geval toch hebben gedaan, heeft de situatie zeer gunstig beïnvloed. Boeiend is dat het bereikte

resultaat verder strekt dan de directe situatie, wat blijkt uit het vervolcontact tussen de politieman en de jongen. Je zou kunnen zeggen dat deze politieman gezag toegekend kreeg van betrokkenen om de situatie op een bepaalde manier te behandelen en dat hij zijn gezag heeft gevestigd doordat zijn handelen effectief bleek.

Verhaal 2: Onverwachte aanval met stanleymes

Ik werd in mijn wijk op klaarlichte dag naar een melding van geluidsoverlast gestuurd. Het ging allemaal heel relaxed, al was die man wel onder invloed. Zittend op de bank vertelde de man dat het met zijn relatie niet zo best ging. Ik was daar samen met een collega, maar die ging even naar buiten. Op dat moment kwam de vriendin van de man helemaal hysterisch naar binnen en deed de deur dicht, waardoor mijn collega buitengesloten was. Opeens trok die man vanuit de bank een stanleymes en viel me aan. Ik moest meteen beslissen wat ik zou doen en besloot pepperspray te gebruiken. Er ontstond een gevecht. Daarop sneed de man zijn polsen door en moest ik opeens eerste hulp verlenen. Dit geeft aan hoe je steeds moet schakelen.

In dit verhaal ondergaat de politieman een buitengewoon dreigende situatie. Tegelijkertijd wisselen hulpverlening, het toepassen van geweldsmiddelen en weer hulpverleners elkaar in rap tempo af. Ook dit verhaal gaan we wat nader bekijken, opnieuw uitgaande van het exact uitgeschreven verhaal.

Het leek een alledaagse melding. De politieman vindt dat hij ‘netjes wordt binnengelaten’. Zijn collega zag dat ‘het allemaal wel goed ging’. Het rustige beeld wordt versterkt omdat de man hem uitnodigt om op de bank te komen zitten en er ontstaat gesprek dat in eerste instantie goed gaat. Wel ‘ziet de man het allemaal niet meer zo zitten’. Als zijn collega om onduidelijke redenen buiten is en de vrouw de deur dicht gooit, staat de politieman er alleen voor. De vrouw is hysterisch en daardoor slaat de situatie compleet om. Ook de man wordt boos. Uit het niets trekt de man een stanleymes uit de bank en hij richt dit op de politieman. De politieman vertelt: ‘Je gaat in je gedachte van: wat wordt het? Ik bedoel, want het was ook op dat moment echt naar mij en niet naar z’n vrouw. Dus ja, is het pepperen of is het schieten?’ De politieman besluit om pepperspray te gebruiken. Niettemin ontstaat er een gevecht in die huiskamer, waarbij de politieman hulp krijgt van zijn collega, die weer binnen heeft weten te komen. De situatie slaat weer om als de man zijn polsen doorsnijdt. De politieman gaat weer in zijn hulpverlenersrol en verzorgt de polsen. Hij zegt hierover: ‘Eerst vecht je eigenlijk voor je leven – zo voelde het – en dan moet je ook weer die polsen gaan behandelen.’

Ook dit verhaal kreeg nog een bijzonder vervolg. In de vechtpartij was de ketting die de man om had gebroken en zoekgeraakt. Eenmaal op het bureau had de man hierover geklaagd. De politieman besloot een paar dagen later – toen de ketting weer boven water was – uit eigen beweging de ketting terug te brengen. De hernieuwde ontmoeting met de man verliep heel goed:

Er was toen heel goed met die man te praten, hij was gewoon heel redelijk. Toen heb ik hem ook duidelijk gemaakt van: ‘we hadden het ook een andere manier kunnen nemen’. Ik bedoel: ik had ’m ook voor z’n flikker kunnen schieten. En sindsdien als ik ’m nu zie is het eigenlijk gewoon van ‘gedag’ en een praatje pot.

Wat is in deze situatie het meest opvalt:

- Meerdere momenten van diagnose: aanvankelijk rustig, dan hoogst bedreigend waarbij de vraag nog is of de agressie zich op de politieman richt of op de vrouw, vervolgens een hulpverleningssituatie.
- Beslissen in een fractie van een seconde: pepperen of schieten.
- Professionele flexibiliteit: hoewel de politieman net was aangevallen, gaf hij wel direct hulpverlening nadat de situatie weer ‘onder controle’ is. Je zou er ook compassie in kunnen herkennen.
- Herstel van de relatie: de politieman kiest ervoor zelf de kapotte ketting terug te brengen. In het gesprek bespreekt hij met de man wat had kunnen gebeuren.

In dit verhaal beleven we mee hoe bizar politiewerk kan zijn. Wat ook moet worden opgemerkt is hoe de politieman start vanuit een gelijkwaardige positie. Ze zitten op de bank met elkaar te praten. Vanaf het moment dat daar aanleiding toe is – het trekken van het mes – gebruikt de politieman een stevig geweldsmiddel om de situatie te controleren. Direct daarna verleent hij hulp. Het vermogen om zo snel van rol te wisselen toont zijn professionaliteit: hij doet op kundige wijze wat nodig is zonder de aanval persoonlijk op te vatten. Het bijzonderste in dit verhaal is dat de politieman, met de ketting als aanleiding, teruggaat. Dat had hij niet hoeven doen, maar hij koos hier zelf voor. Het resultaat was dat er een goed gesprek volgde, waarin hij de man inzicht gaf in wat er ook had kunnen gebeuren. Het effect is dat de verstandhouding tussen de twee is genormaliseerd, in die zin dat de politieman in zijn rol en positie werd erkend. Je kunt ook zeggen: de gezagspositie van de politieman is bevestigd.

Verhaal 3: De Marokkaanse jongen

Ik stond eens samen met een collega voor een groep van zo’n vijftien Marokkanen. Dat was op een plein waar veel problemen zijn. Ze daagden ons uit: “Sla me dan!” Toen hebben we ze een tik gegeven. De groep rende weg, eentje vond het nodig om nog wat beledigingen te uiten. Die hebben we de volgende dag opgepakt. Toen ik hem weer tegenkwam heb ik hem uitgelegd waarom we deden wat we deden. Veel later kwam ik die jongen een derde keer tegen. Het was na een lange achtervolging van een andere jongen. Toen ik die andere jongen eindelijk te pakken had, stond er opeens een hele groep om me heen. Toen heeft die ene jongen me geholpen door de mensen op afstand te houden.

Dit is een verhaal waarin het erop aankwam. Ook dit verhaal bekijken we meer in detail. De politieman wist dat op het betreffende plein de situatie snel kon escaleren. 'Als je daar iemand gaat aanhouden, dan heb je standaard heel veel man om je heen.' De politieman en zijn collega reden daar langs een groep van ongeveer vijftien man, waarop één hen beledigt. Ze besloten uit te stappen, maar degene die dit gedaan had rende weg. Om verdere overlast te stoppen besloten ze anderen weg te sturen. 'Maar zij dachten: ja, wij zijn met z'n vijftien en zij zijn met z'n tweeën, dus we gaan het effe uitproberen.' Ze daagden de politiemensen uit; op een gegeven moment kwamen er twee van hen voor de politiemensen staan en die zeiden: 'Nou, als je echt durft met je grote mond, nou, sla me dan.' Beide politiemannen gaven vervolgens ieder één van de jongens een tik. Dat maakte kennelijk zo'n indruk dat de groep ging rennen. Tijdens het wegrekken beledigde de leider van de groep hen ook nog eens. De politiemannen maakten hier notitie van. Omdat deze jongen met schorsende voorwaarden was vrijgelaten, kon hij op grond hiervan de volgende morgen worden aangehouden en voor drie maanden vastgezet. Drie maanden later komt de politieman deze jongen 's nachts een keer alleen tegen:

Toen heb ik normaal met 'm gesproken. Ik vroeg hoe het met 'm ging en toen zei die: "Ja, ik vond dat natuurlijk niet leuk, wat er gebeurde." Ik heb uitgelegd wat ons idee daarbij was en gevraagd wat hij dan had verwacht, hoe wij zouden optreden. Hij zei dat hij gehoopt had dat we gewoon zouden vluchten. Maar eigenlijk vond hij min of meer dit wat wij deden eigenlijk wel de manier was zoals het eigenlijk hoorde. Dus toen heb ik wel een goed gesprek met 'm gehad.

Ook in dit geval krijgt het verhaal weer een opmerkelijk gevolg. Een lange tijd later zat de politieman achter iemand aan die een bromfiets had gestolen. Na een achtervolging weet hij uiteindelijk, alleen, de dief te pakken. De verdachte verzet zich een beetje, maar de politieman had de verdachte snel onder controle. De achtervolging had echter veel aandacht getrokken, dus al snel stond er een groep van een man of 50 om hem heen, terwijl hij de verdachte in bedwang moest houden. Er stroomt ook nog een kroeg leeg. Eén van die mensen blijkt de jongen uit het verhaal te zijn. Dat gaat het verhaal als volgt verder:

En hij komt voor me staan en hij vroeg aan mij van: 'Joh, je moet 'm niet slaan, waarom doe je dat?' Ik zeg: 'Nou, dat bepaal ik zelf wel, maar als je wil leg ik het je dadelijk even uit. Ik ben alleen nu even druk.' En toen ging hij al die andere gasten op afstand houden.

De politieman verbaasde zich hierover.

Terwijl hij normaal gesproken hoort bij de groep die bij collega's in soortgelijke verhalen ook fietsen op hun hoofd gooide en dergelijke, ging hij nu ging lopen schreeuwen: "Achteruit", nou ja, met iets andere termen dan.

Zijn conclusie willen wij de lezer niet onthouden:

Dus op zich wel apart. Eerst, in zijn ogen, naai je hem een oor aan. Dan praat je even met hem en leg je het uit. Hij zal nooit toegeven dat je het goed gedaan hebt, zeker niet waar anderen bij zijn van, zijn vrienden. Maar de keer erna, terwijl je nog steeds zeg maar de vijand bent, dan helpt-ie je weer. Dus dat vond ik op zich wel een apart verhaal.

Dit verhaal bevat opnieuw een aantal opvallende elementen:

- Kennis van de situatie: de politiemensen kennen de explosiviteit van het betreffende plein.
- Diagnose van de situatie: in reactie op de eerste provocatie (de belediging) besluiten de politiemensen naar de groep toe te stappen, omdat zij dat niet willen laten gebeuren.
- Opnieuw een diagnose van de situatie na de tweede provocatie (de uitnodiging om te slaan): de politiemensen slaan inderdaad!
- Beslissen in een fractie van een seconde: de keuze om inderdaad te slaan is in een ogenblik genomen, op basis van een gevoel voor de situatie.
- Na de belediging pakken ze de volgende morgen door. Uiteraard gebruiken ze de gelukkige omstandigheid dat de jongen schorsende voorwaarden heeft. Het feitelijk effect is: drie maanden vast voor een belediging.
- Herstel van de relatie: de politieman gaat het gesprek aan zodra hij de jongen (alleen) weer ontmoet.
- Dat dit leidt tot waardering of vertrouwen of gezag, mag blijken uit de toegift op het verhaal. De jongen neemt het in een nieuwe crisissituatie voor de politieman op.

Al bij de eerste provocatie komt de vraag op of de politiemensen gezagsvol weten op te treden. Kennelijk schatten de politiemensen de situatie zo in (en hebben zij ook het vertrouwen in een goede afloop) dat zij deze confrontatie aandurven. Als de politiemannen laten zien dat ze niet bang zijn door daadwerkelijk een tik uit te delen, vluchten de jongens. Opnieuw geldt dat de politiemensen kennelijk aanvoelden dat ze dit konden maken. We zien hier hoe het gezag op de proef wordt gesteld, maar door doortastend optreden wordt uiteindelijk het gezag van de politiemensen gehandhaafd. Overigens gaan de politiemensen ook in dit verhaal over een grens: het geven van de klap kan juridisch betwist worden. In de praktijk van die situatie blijkt het echter een verbluffend positieve uitwerking te hebben. Wat opvalt is dat ook hier de politieman desondanks weer de verbinding maakt. Over en weer worden standpunten uitgewisseld. De jongen toont begrip voor het politieoptreden. Het optreden betaalt zich later, zeer verrassend, uit.

Wij hoorden ook andere mooie verhalen. Zoals van een politievrouw die vertelde dat zij een groep jongeren bekeurde vanwege rondhangen en overlast. De volgende dag lagen

de ramen van het gemeentehuis aan scherven. De politievrouw kwam de jongeren tegen en ging met ze in gesprek. 'Ik benaderde ze als mens, ik heb er ook eentje mee laten rijden in de auto.' Ze heeft daarna nooit meer last gehad van de jongens. Haar commentaar: 'Juist als je hard hebt opgetreden, is het belangrijk om ze daarna "terug te nemen als mens" om de verhoudingen te normaliseren.'

Of over de motoragente die met een groep jongens stond te praten. Toen zij zich om-draaide, zag zij dat de sleutels uit haar motor verdwenen waren. Zij koos er – intuïtief – voor om de brutaalste aan te spreken: geef me die sleutels terug. 'Goed gegokt, want ik kreeg ze meteen terug.' Waarom koos zij voor deze jongen? Zij zegt daarover: 'Ik dacht: jou moet ik hebben, jij hebt de grootste bek. Meestal zijn de jongens met de grootste bek niet de leiders. Die moeten nog omhoog. Het zijn vaak de jongeren. De leiders, die doen dat niet meer, die hebben dat niet meer nodig.'

Ten slotte nog het verhaal van een wijkagent in een grote stad. In een wijk ontstaat een conflict tussen twee families. Bemiddelingen hadden nog niet veel resultaat gehad. Als een auto van een van de twee gezinnen in brand gestoken wordt, lijkt duidelijk wat er aan de hand is. Ook de buurt bemoeit zich ermee. Het politieteam bereidt een aanhouding in het andere gezin voor. De wijkagent twijfelt. Hij besluit om eerst bij de mensen op bezoek te gaan. De vader ontkent ten stelligste bij de brand betrokken te zijn en omdat de wijkagent de man al jaren kent, gelooft hij hem. De wijkagent weerhoudt zijn collega's van de arrestatie en hij zoekt met de woningcorporatie naar een oplossing. Dat lukt door een van de gezinnen te laten verhuizen. Later blijkt dat de brandstichting inderdaad aan een andere dader is toe te schrijven. De wijkagent zegt daarover:

Ik loop als wijkagent altijd in uniform door de wijk. En ik ben altijd politieagent, zeker ook naar buiten toe. Maar ik probeer toch ook wat voor die mensen te zijn en soms balanceer je net op een lijntje dat het voor collega's wel eens moeilijk kan zijn om te begrijpen waar je nou daadwerkelijk staat. Uiteindelijk is dit goed afgelopen en ik was er uiteindelijk wel blij mee, want voor hetzelfde geld heb ik die man onterecht gelooft. Maar dit pakte goed uit en na jaren woont die familie daar nog steeds en is het nog steeds rustig in de wijk. Daar ben ik wel blij mee.

Beter, preciezer en geïnteresseerder kijken

Er mag van uit worden gegaan dat politiemensen over het algemeen een bepaalde mate van gezag hebben als ze ergens ter plaatse komen. Tegelijkertijd moeten zij dat gezag in hun politieoptreden waarmaken of zelfs versterken. Daarbij gaat het aan de ene kant om het effect dat al dan niet bereikt wordt, maar zeker ook om *de manier waarop* politiemensen dat hebben gedaan. Soms moeten politiemensen hun uiterste dwangmiddelen inzetten. Maar aangezien er meer mogelijkheden zijn dan geweld, gaat het er veel vaker om dat politiemensen andere keuzen maken uit hun handelingsrepertoire. Als we een centrale les mogen trekken uit de ons vertelde verhalen, dan is het wel dat politiemensen inventief en flexibel moeten zijn, zowel in het stellen van een diagnose als in het werken

richting een oplossing. Ze moeten zich – soms razendsnel – afvragen wat er aan de hand is, vervolgens een richting inslaan en observeren wat die keuze voor gevolgen heeft. Nergens lijkt het erop dat de politiemensen het idee hebben dat ze totale controle hebben over alles wat er gebeurt. Daarom blijven zij inschatten wat er aan de hand is, om daar hun handelen op aan te passen. Soms wordt er gekozen voor een middel of een oplossing die niet ‘uit het boekje’ komt. Uiteindelijk brengen zij de situatie tot een goed einde. Dat getuigt van hun vakmanschap.

Belangrijk is dat het optreden van politiemensen door betrokken of toekijkende burgers kan worden begrepen en geaccepteerd. Dit geldt zeker als politiemensen kiezen voor dwang of geweld. Misschien wel omdat politiemensen het belang van dit aspect van gezag aanvoelen, laten de verhalen zien dat zij behoefte hebben om, ook na de toepassing van dwang en geweld, de relatie weer te normaliseren. Dat wil zeggen, de betrokken politiemensen wilden duidelijk maken dat ze professioneel hebben opgetreden en dat ze handelden vanuit goede bedoelingen. Niet het bereiken van hun primaire doel lijkt dan de meeste voldoening te geven, maar het herstel van de gelijkwaardigheid in de relatie – niet zozeer functioneel maar als mensen tegenover elkaar. Dat geeft hen het gevoel dat ze in hun functioneren zijn geslaagd. Het gaat, met andere woorden, niet alleen om het ter plekke onder controle brengen van een situatie, maar ook om een goede afloop van het verhaal.

In het begin van deze bijdrage schreven wij dat de politie niet in de eerste plaats wordt afgerekend op het – al dan niet met geweld – tot stand brengen van recht en orde, maar meer algemeen als instantie die succesvol optreedt in situaties die niet zouden moeten plaatsvinden en waarin direct optreden vereist is. Zij moet dat bovendien doen op een acceptabele manier. Als dat het geval is, dan groeit het vertrouwen en daarmee het gezag dat burgers aan politiemensen willen overdragen. Goede politiemensen kennen de betekenis van wat Geert Mak (2005, 99) eens schreef: ‘Wie durft te vertrouwen, verwerft gezag. Wie gezag heeft, krijgt vertrouwen.’ Gezag moet dus samen met vertrouwen verdiend worden. Politiemensen worden gezaghebbend als de burger herkent dat er een weldenkend, gewetensvol vakmens verantwoorde beslissingen neemt en daarnaar handelt. Niet om de baas te zijn op straat, maar om beroepshalve te helpen een situatie te normaliseren. Om dit keer op keer op een goede manier te kunnen doen moeten politiemensen de beschikking hebben over een breed handelingsrepertoire waaruit ze telkens weer een goede keuze maken.

Om gezagsuitoefening te versterken moeten we niet zozeer streven naar een hardere aanpak of het verder protocolliseren van het politiewerk. Als we ervan uitgaan dat gezag in de interactie wordt verworven, dan is het een miskenning van het vakmanschap en de professionaliteit van politiemensen als er bijvoorbeeld vanuit de politiek wordt geroepen dat er ‘harder moet worden opgetreden’ of dat ‘meer moet worden doorgepakt’. De politiemensen laten in hun verhalen het tegendeel zien. Gezag wordt op diverse manieren en in sterk uiteenlopende situaties verkregen. Wat we moeten doen is beter, preciezer en

geïnteresseerder kijken naar concrete situaties. Jan Nap (2012) noemt dit in zijn proefschrift: het belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse politiepraktijk. Wij hebben het daarbij over de situaties zoals die hier beschreven zijn en die tot het alledaagse politiewerk kunnen behoren. Zulke situaties moeten we beter leren begrijpen. Van zulke situaties kunnen en willen politiemensen zelf leren. Zo kunnen ze aan hun eigen repertoire schaven en het staven. Dat vraagt er wel om dat de top van de politie de organisatie waardeert als een frontlijnorganisatie (Tops, 2007) waarin voor alles politiemensen op straat en aan de balie moeten worden ondersteund in hun werkzaamheden. De recente visie op politieleiderschap voor de Nationale Politie (Tops e.a., 2012) gaat gelukkig ook die kant op en daagt politiechefs uit om met politiemensen in gesprek te gaan en om ‘de uitdagingen, maar ook de dilemma’s te leren kennen waar dienders (en intake medewerkers en medewerkers publieksoptvang enz.) zich voor gesteld zien. Daarbij komt ook de morele kant van het politiewerk aan de orde. Zij moeten daarover in gesprek willen zijn of op zijn minst daar het professionele gesprek over willen aanwakkeren.’

Jaco van Hoorn begon dertig jaar geleden zijn loopbaan als politieagent in het district 's-Gravenhage van de Rijkspolitie. Sinds 2010 is hij lid van de korpsleiding van Politie Hollands Midden. Hij publiceerde in de herfst van 2010 zijn boek *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk* (Amsterdam: Boom). Dr. Merlijn van Hulst is als Universitair Docent verbonden aan de School voor Politiek en Bestuur aan Tilburg University.

Literatuur

- Achterhuis, H., *Met alle geweld*. Rotterdam: Lemniscaat 2008.
- Bittner, E., ‘The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping’. *American Sociological Review*, jg. 32 (1967), nr. 5, 699-715
- Bittner, E., ‘Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police’, in: H. Jacob (red.), *The Potential for Reform of Criminal Justice*. Beverly Hills: Sage 1974, 17-44.
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*. Den Haag: BJu 2008
- Groopman, J., *How doctors think*. Boston: Houghton Mifflin 2007.
- Hoorn, J. van, *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom 2010.
- Mak, G., ‘Over eenzaamheid, moed & vertrouwen’, in: G. van den Brink e.a., *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom 2005.
- Reiner, R., *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press 2000/1992.
- Nap, J., *Vragen naar goed politiewerk. Vragen naar Goed Politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse politiepraktijk. Een proeve van normatieve professionalisering*. Proefschrift Universiteit voor Humanistiek. Te verschijnen 2012.

- Schön, D., *The reflective practitioner*. New York: Basic Books 1983.
- Tops, P.J.W., *Kennis van de frontlijn*. Apeldoorn: Politieacademie 2007.
- Tops, P.J.W. e.a., *Leiding geven aan goed politiewerk, het leidende verhaal*; Geschreven in opdracht van de minister van Veiligheid en Justitie en de Kwartiermaker voor de Nationale Politie.
- Torre, E. van der, *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.
- Tyler, T.R. en E.A. Lind, 'A Relational Model of Authority in Groups', *Advances in Experimental Social Psychology*, nr. 25 (1992), 115-191.

Wiskundeleraar

40 jaar werken in een gezellige puinhoop

Samengesteld door Merlijn van Hulst¹

Bauke van Hulst (1949) is leraar wiskunde te Ermelo. Hij staat bekend als een prima docent, maar heeft nooit van een rustige klas gehouden. 'Het mooie van wiskunde is een heel groot gedeelte zelfwerkzaamheid.' 'Bij mij is het eigenlijk altijd relatief een puinhoop in de klas geweest. Ik kon wel met die puinhoop omgaan. Als ik een klas zou hebben waar iedereen doodstil in zijn bankje zat, dan zou ik na een kwartier doodop zijn. Ik voel daar kennelijk een of andere spanning en onrust in. Daar houd ik niet van.'

Loopbaan

Mijn keuze voor de wiskundestudie is misschien maar een dubieuze geweest. Al toen ik op de lagere school zat hebben ze bij mij een 'beroepsinteressesettest' gehouden, een beetje vroeg dus. Toen al kwam eruit dat ik scheikunde of wiskunde moest gaan studeren. Ik ben geen voorstander van het houden van beroepsinteressesettests op jeugdige leeftijd. Het gevaar bestaat dat het verder sturend gaat werken: er wordt niet meer open gekeken naar de toekomst, zowel door de leerling als door zijn omgeving. In mijn geval betekende de uitkomst van die test dat ik dus wiskundige of scheikundige werd, klaar. Als ik iets anders in mijn hoofd haalde, dan ging mijn omgeving dat weer corrigeren. Wiskunde is voor mij meer een hobby. Het is grappig, maar geen uitdaging.

Ik studeerde wiskunde met een nieuwe richting en je kon dan een tijdje stageachtige werkzaamheden doen, tijdens vakanties of op andere momenten. Ik ben een keer drie maanden stage gaan lopen bij Philips in Apeldoorn, waar op dat moment een numerieke computerafdeling zat. Ik kwam daar en ze stalden me in een kamer met een vage opdracht en er gebeurde eigenlijk helemaal niks in contacten met mensen. Ja, tijdens de lunch zag ik mensen, maar voor de rest was er helemaal geen interactie. Ik dacht: dit wil ik niet, dus toen ben ik maar het onderwijs ingestapt. Ik heb toen gesolliciteerd bij een aantal scholen in de buurt van Leiden en ben in Katwijk aangenomen. Ik ben er gewoon gestart, zonder dat ik op dat moment bevoegd was. Na twee jaar studeren had ik mijn kandidaats, maar meer niet. Dat bleek geen probleem te zijn; er was behoefte aan mensen die in het onderwijs wilden werken. Ik heb mijn opleiding niet afgemaakt. Je moet je voorstellen dat dat toch een beetje de invloed van 1968 is geweest. In principe verdiende ik genoeg, dus waarom zou ik verder studeren? Het had voor mijn lesgeven

geen meerwaarde, het was alleen maar voor een hoger inkomen en een leraar verdiende toch al modaal of meer.

Ik had een heel klein beetje didactiek gevolgd. De eisen op dat gebied waren toen ook heel beperkt. Ik had vijf lessen achter in een klas gezeten bij een docent aan het Christelijk Lyceum in Delft en dat was het. Je weet ook helemaal niet waar je aan begint natuurlijk. Je solliciteert gewoon voor iets wat je 'dan maar wilt gaan doen', want ik wil niet iets alleen zonder mensen doen. En bij welk vak heb je met veel mensen te maken? Dat is het leraarschap! Mijn studie ging uiteraard ook volstrekt niet over de inhoud van de middelbareschoolstof. Je ging toen lesgeven op basis van je kennis van je eigen middelbare schoolstof. Dat is voor iemand die wiskunde gaat studeren inmiddels zo'n triviale stof geworden dat het geen probleem is als je voor de onderbouw die stof moet behandelen. Enige tijd later zijn we naar Ermelo verhuisd, en toen kwam er een paar jaar later een regeling dat je met je kandidaats zonder overige papieren een tweedegraads bevoegdheid kon krijgen. Die heb ik toen gewoon aangevraagd en daarna kon ik dus ook een vaste benoeming krijgen. De leeftijdsopbouw in Ermelo was zodanig dat de meeste docenten vijf tot tien jaar ouder waren dan ik. Maar ik was ook nog wel echt jong, ik was 25 en had net twee jaar leservaring. De meesten waren tussen de 30 en de 35. Het was dus op zich ook een heel jong team.

Orde in de klas

Bij mij is het eigenlijk altijd een relatieve puinhoop in de klas geweest. In mijn begintijd was er helemaal geen begeleiding. Er kwam geen coach, dus je werd geacht de orde zelf te handhaven. De leerlingen waren ongetwijfeld ietsje rustiger dan nu, maar ik heb nooit van een echt rustige klas gehouden, dat vond ik niet prettig en ik kon wel met die puinhoop omgaan. Ik denk dat het voor anderen nogal puinhoperig was in mijn klas. Veel later, toen ik allang een zittend docent was en niemand er meer aan twijfelde of mijn lessen goed gingen, heb ik ook wel teruggekeken: 'Zoals jij lesgeeft, zou ik het nooit kunnen. Ik moet rust in mijn lokaal hebben.' Eén collega vond het altijd dat het heel erg druk bij mij in de klas, maar als je bij haar in de klas kwam dan zat iedereen altijd doodstil op zijn bankje. Als ik een klas zou hebben waar iedereen doodstil in zijn bankje zat, dan zou ik na een kwartier doodop zijn. Ik voel daar kennelijk een of andere spanning en onrust in. Daar hield ik vanaf het begin al niet van. Maar het was geen probleem, want als ik de kinderen vroeg om stil te zijn en ik zei: 'Jongens, nu moeten jullie in mijn belang eens een les je gedragen', dan was de relatie zodanig dat ze zich ook echt rustig gedroegen. Toen ik begon in Katwijk kon ik daar niet blijven, dus ik was aan het solliciteren. Ik solliciteerde op verschillende scholen, onder andere een in Hilversum. Die school in Hilversum stuurde een conrectrix op pad om bij mij in de klas te gaan kijken, om te kijken of ik wel les kon geven. De klas wist dat ik die les beoordeeld zou worden en de leerlingen hebben zich een uur lang als heel zoete, brave kindjes gedragen.

De vraag is natuurlijk hoe je ervoor zorgt dat leerlingen bezig zijn als er geen strakke orde is waarbinnen ze werken. Je kan gewoon de klas rondlopen en kijken wie niks doet.

Dat, dat is één van de dingen. En probeer te overtuigen dat het toch de hoogste tijd is dat er wél wat gebeurt. Eén van de dingen is niet eindeloos toegeven aan het verzoek om iets uit te stellen. Soms moet je de wal zijn die het schip keert, dat hoort nou eenmaal bij het leerproces. In de praktijk is er altijd wel een hoekje waarin mensen aan het werken zijn aan hun sociale vaardigheden in plaats van aan hun wiskundige vaardigheden. Dan vertel ik ze dat ik weet dat hun sociale vaardigheden nog belangrijker zijn dan hun wiskundige vaardigheden, maar dat ze op dit moment aan hun wiskundige vaardigheden moeten werken. Er zijn ook banken waar twee leerlingen ijverig aan hun wiskunde zitten te werken. En er zijn banken waar de leerlingen niets doen omdat ze geen zin hebben om aan hun sociale vaardigheden te werken en net doen alsof ze wiskunde helemaal niet kunnen en daarom niks kunnen doen. Daar loop je langs en dan spreek je degene aan die denkt dat hij niks kan en dan geef je die een klein zetje: 'Dit kan je best, ga het nou maar doen.' En dan ga je weer naar de volgende. Zo gaat het vaak in mijn Wiskunde A-klas. In de Wiskunde B-klas wordt meer echt gewerkt. Daar heb ik ook gewoon vaak tijdgebrek om in een uur aan alle vragen toe te komen. Want veel leerlingen willen daar gewoon vooruit. Maar als je weinig vraagt, gaan ze ook weinig doen.

Manier van lesgeven

Op het moment dat er meer aandacht kwam voor de manier waarop leraren lesgeven, was mijn eigen positie als wiskundedocent eigenlijk al onaantastbaar. Ik stond en sta bekend als een prima docent. In het begin keek de leiding helemaal niet naar je lessen, dat is iets van de laatste jaren. Bijvoorbeeld dat er nu functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken zijn; dat er voor het functioneringsgesprek een leidinggevende een keer in de les komt zitten om te kijken hoe het gaat. Het mooie van wiskunde is een heel groot gedeelte zelfwerkzaamheid. In mijn B-klassen geef ik wel eens tien minuten klassikaal les, maar meestal niet. Er is in de bovenbouw tegenwoordig een studieplanner waarin staat wat ze wanneer af moeten hebben. Aan het begin van een les vraag ik of er nog problemen zijn die klassikaal moeten worden besproken, en dan doe ik dat even. De rest van de les schrijven leerlingen bij mij hun naam op het bord. Naar die leerlingen ga ik vervolgens toe om ze te helpen, en daar ben ik het grootste deel van de les mee bezig. Bij de onderbouw is dat minder het geval. Daar bespreek je ook stukken klassikaal. Ik roep geen leerlingen naar voren om voor het bord hun sommetjes over te schrijven uit hun schrift, zoals je dat vroeger zag.

Eén van de dingen waar ik tegenaan loop zijn de grote groepen van tegenwoordig. Een klas van dertig is te groot om nog goed les te geven met mijn systeem. Maar eigenlijk is zo'n groep te groot voor elk systeem.

Vaak ben ik dan gewoon een beetje aan het rondlopen om te kijken of ik de leerlingen aan het werk kan houden. Als de leerlingen een eigen planner niet kunnen volgen moet ik ze een beetje opjutten om het wel te doen. Tegelijkertijd probeer ik het uitgangspunt van de Tweede Fase,² het zelfstandig plannen door de leerling, te stimuleren en respecteren, en hun niet voor te kauwen wat ze moeten doen. Voor de invoering van de

Tweede Fase gaf ik overigens al grote klassen Wiskunde A les op een manier die meer leek op de officiële tweedefasemanier dan ná de invoering van de Tweede Fase. Daar zit ook een logica achter: voor de invoering van de Tweede Fase werd er zo goed als nergens aan groepswork gedaan. In die tijd had ik grote Wiskunde A-klassen die ik gewoon met z'n vieren als groepswork hun sommen liet maken. Dat was een afwisseling op hun andere lessen, dus dat ging goed. Maar toen de Tweede Fase werd ingevoerd, kregen ze overal weer opnieuw groepswork en had het geen meerwaarde meer als ik ze in mijn klas ook in groepjes liet werken. Toen de Tweede Fase dus officieel was ingevoerd, ben ik er weer mee gestopt omdat de leerlingen onrustig werden als ze ook in mijn lessen weer in groepjes moesten werken.

Plezier in het vak

De inhoud van het wiskundeonderwijs is in mijn ogen altijd zo simpel geweest dat ik zelfs tot aan de Wiskunde B-eindexamenstof van het Atheneum nooit meer heb gedaan dan af en toe een les vooruit voorbereiden. Ik had natuurlijk correctiewerk, maar met de voorbereiding was ik altijd snel klaar. Er werd ook indertijd niet zo heel diep nagedacht over hoe je de stof het best kon uitleggen. Over de didactiek, hoe breng ik dat verhaal nou het beste, werd niet zo heel veel gezegd. Hoe je het uit moest leggen stond in de lesboeken, dat las je even door en als dat je een aardige manier leek deed je het zo. Verder probeerde je erachter te komen wat de leerlingen niet begrepen. Bij een uitlegvak als wiskunde is een essentieel onderdeel van je uitleg dat je erachter komt op welk punt in het verhaal een leerling afhaakt. Waar moet je iemand over een drempel heen helpen? Dat is een interactief proces, dat je niet van tevoren kunt voorspellen. Van sommige dingen weet je na verloop van tijd uit ervaring dat ze vaak fout gaan, en al die typen fouten heb je na drie jaar op je netvlies staan. Dus die pik je er even uit en zegt: 'Let op, daar maken jullie vaak die fout. Oefen dat nog een keer.' Want als een leerling een fout maakt, herhaalt hij die fout bijna altijd. Zeker in het begin gaf ik over een hoofdstuk schriftelijke overhoringen, en dan aan het eind van de termijn een proefwerk. Je kon er zo van uitgaan dat een leerling die bij een schriftelijk een soort fout had gemaakt, precies dezelfde soort fout bij zijn proefwerk weer ging maken. Uit de fouten die een leerling maakt, leer je dus in te zien waar hij of zij aandacht aan moet besteden en waar je moet helpen. En dat verschilt van individu tot individu. Je moet je uitleg wel afstemmen op de gemiddelde leerling, maar voor de rest moet je vooral van elke leerling weten waar zijn of haar zwaktes liggen.

Het leuke van mijn vak vind ik het uitleggen. Daarnaast is het leuk om het groeiproces zien dat de leerlingen doormaken, en ik probeer hen dan ook altijd te steunen in hun groei. Omgaan met mensen in ontwikkeling dus, kort gezegd. Het is een inspannende, moeilijke, verwarrende leeftijd voor hen allemaal. Hoewel ze dat zelf misschien niet als zodanig ervaren is de middelbareschooltijd natuurlijk een nogal turbulente levensfase. Het is voor mij als begeleider eigenlijk een heel leuke levensfase, omdat ze tegen van al-

les en nog wat oplopen. Sommigen weten precies hoe de wereld in elkaar zit. Dan moet je ze dus helpen dat te relativeren, ze een beetje voeren, een beetje tegengas geven. Sommigen zijn ontzettend onzeker over zichzelf. Die moet je helpen met wat zekerheid. Iedereen is eigenlijk op zijn manier onzeker over zichzelf. Ik moet dus proberen hun wat zekerheid en vertrouwen te geven. Dat is lastig als ze niet goed zijn in wiskunde. Dan moet ik ze onvoldoendes teruggeven en tegelijkertijd moet ik proberen ze te helpen om ze hun zelfvertrouwen niet verliezen. Dat zijn allemaal complexe processen die bij die leerlingen plaatsvinden. Ik sta erbij en kijk ernaar en probeer ze te steunen als dat kan. Ondertussen bereid ik ze voor op het examen, en ook dat is een volgende stap naar volwassenheid waarbij ik ze kan helpen.

Ik heb nooit slecht gescoord, maar mijn laatste twee atheneum examenklassen, zowel de A- als de B-klas, scoorden significant hoger dan het landelijk gemiddelde. Dat vind je dan toch leuk. En als leerlingen die je naar het eindexamen begeleidt je achteraf een kaart geven en stickers met de tekst 'lesgeven is liefdewerk' voor op de koelkast, dan denk je: individueel is het dus ook echt goed geweest. Ondanks het feit dat hij daar soms geen ster in was, is de wiskundeles voor die leerling kennelijk goed geweest.

Leerlingen die waren gezakt maar via een herexamen wiskunde toch zouden kunnen slagen, heb ik altijd strak begeleid gedurende die drie, vier dagen, en iedere keer zijn ze toch nog geslaagd. Ze zijn er gekomen omdat dat ik ze bij de lurven heb gepakt. Sommige leerlingen reageren maar half tevreden als je zegt: 'Als ik jou begeleid, dan ben je morgenochtend om half tien bij mij. Je mag vanavond nog een beetje feesten. Al je bijbaantjes voor vrijdag en zaterdag zeg je af. Je komt. Punt uit. En als je dat niet wil, je bijbaantjes afzeggen, dan ga ik jou niet begeleiden.' Ze komen altijd. Ik had wel eens, twee jaar geleden nog, een meisje dat eigenlijk niet wilde komen. Ze had al kaartjes voor een popconcert in het weekend. Toen kwam ze toch, want haar moeder zou de popconcertkaartjes vergoeden. Zo'n leerling kan dus eigenlijk vanuit zichzelf nog niet zo goed op die langere termijn denken, dat de kans bestaat dat ze het hele jaar moet overdoen als ze naar dat popconcert gaat!

Conflic

Alleen helemaal in mijn beginperiode had ik vaker aanvaringen met leerlingen. En nu, dit jaar, heb ik één keer een heel stevig conflict gehad met een leerling uit mijn mentorklas. Die werd heel erg boos op me, omdat ik boos op haar werd. Tijdens een proefwerk vroeg ze naar iets wat proefwerkstof was en bleef er maar over doorzeuren terwijl het proefwerk al aan de gang was. Ik werd boos en vroeg haar hoe ze het in haar hoofd haalde zo door te blijven zeuren terwijl iedereen al aan het werk was. 'Hoe durft u mij zo te behandelen als ervaren leraar, mij zo te laten afgaan tegenover mijn klasgenoten?', zei ze, 'nu moet ik huilen waar mijn klasgenoten bij zijn, en dat vind ik heel erg.' Dat heb ik later ook nog proberen uit te spreken. En weet je wat er terugkomt? 'Ja, ik ben populair in de klas.' Dat had ze dus al laten zien op het moment dat ze maar bleef doorzeuren en kennelijk vond dat ze dat kon maken ten opzichte van haar klasgenoten die

zich probeerden te concentreren. Maar dat kan je dus tijdens een proefwerk niet doen. Het werd uiteindelijk een conflict met de klas, omdat haar klasgenoten gingen klagen bij de teamleider en andere docenten. Maar die zeggen dan: 'Dat kan ik me van meneer Van Hulst niet voorstellen, die is de redelijkheid zelve.' Daar kregen ze overigens geen gehoor. Terwijl het een spontaan en heel erg open meisje is, is ze sindsdien toch wel wat timide naar me toe.

Straf

Strafwerk heb ik al heel lang niet meer gegeven, omdat ik vind dat het geen meerwaarde heeft. Ik heb het in principe niet nodig, dus waarom zou ik dat doen? Vroeger stuurde ik wel eens leerlingen de klas uit. Een beginnende leraar zoekt natuurlijk naar dingen om zijn gezag te handhaven. Maar het waren er nooit veel, en dan nog stuurde ik ze zelden of nooit naar de conector of teamleider. Meer van: 'Ga jij maar effe de gang op.' Dat is op zich een nuttige sanctie voor mensen die de les verstoren doordat ze zo uitgebreid aan hun sociale vaardigheden werken dat ze de les verstoren. Door ze uit de klas te zetten ontnem je hun de kans om met hun medeleerlingen te kletsen, dus het is wel degelijk iets waarin je ze treft op dat moment. Ik stuur er dan ook nooit twee of drie tegelijkertijd uit, want die gaan op de gang vervolgens gezellig door met kletsen.

In de klas wordt de grens bepaald door de vraag of ze zich met hun sociale communicatie beperken tot hun directe burens. Zodra ze door de hele klas willen gaan praten, overschrijden ze de grens. Ik heb net afgelopen les in Atheneum 3 wat leerlingen bestraft omdat ze niet werkten. De straf is dat ze de volgende les extra werk aan mij moeten laten zien. Als een hele klas echt veel te rumoerig is, dan is mijn standaard werkwijze dat ik ze toespreek met de mededeling dat ik weet dat niet zij maar de roostermaker heeft besloten dat dit een uur voor wiskunde is dat zij kennelijk andere ideeën daarover hebben, dat ik even hun rooster op het bord oproep en op dat moment een nieuwe afspraak met ze voor een les wiskunde wil gaan maken omdat dit uur hen kennelijk niet uitkwam, want ze hebben andere dingen te doen. Dat is meestal voldoende om de rest van het uur wiskunde te kunnen geven. Dat is natuurlijk een flauwe techniek, maar hij werkt wel.

Ik heb vroeger één keer iemand geslagen. Ik geef heel veel uitleg aan leerlingen aan hun bank. En dat deed ik toen ook en een jongen die achter mij zat was aan het uitproberen wat hij kon doen. Hij rekte zich uit en deed dat per ongeluk zo dat ik een klap van zijn uitgestrekte arm kreeg. En niet één keer: toen ik niet reageerde deed hij het nog een keer iets harder, en toen ik nog niet reageerde deed hij het een derde keer en toen heb ik wel gereageerd. Toen heb ik hem letterlijk de klas uit geslagen – niet al te hard, overigens. Daar zou nu een enorm probleem van worden gemaakt, maar die jongen kwam gewoon aan het eind van de les zijn excuses aanbieden; hij wist gewoon hartstikke goed wat hij had gedaan. Gewoon even uitproberen. Later groette hij me altijd heel vriendelijk als ik hem tegenkwam als oud-leerling.

Ik denk dat nu veel strenger wordt gekeken naar de straffen die docenten uitdelen. Fysieke correctie is tegenwoordig ten strengste verboden, maar vroeger was het hooguit

iets wat je eigenlijk niet hoorde te doen. Maar ik heb ook de rector wel eens een leerling gewoon een klap zien geven. Die leerling had een ruit kapotgemaakt waar die rector toevallig vlakbij stond. Toen verloor de rector even zijn controle. Niet een typisch agressief type, die rector. Ik heb heel lang leerlingen die niet mee wilden werken gewoon bij hun oren gepakt. Eventjes tussen twee vingers met het oor meegenomen. Dat zou ik nog wel kunnen doen. In mijn ogen moet je je leerlingen af en toe fysiek kunnen corrigeren, want soms kun je ze nauwelijks goed aanspreken. Geestelijk kleineren, daar moet je terughoudend in zijn, dat mag nooit. Maar soms heb je de keuze: of ik pak jou even bij een oor en verplaats je, of ik stuur je naar de conrector en je hebt veel meer problemen. Dan denk ik dat het voor de leerling een prettige werkwijze is als je het kunt oplossen door hem eventjes bij z'n oor te verplaatsen.

Een leerling kan tegenwoordig wegens spijbelen een officieel strafblad krijgen. Als je aan de ene kant allerlei bijna van oorsprong natuurlijke correctiemethoden gaat verbieden, omdat het vormen van geweld zijn, en aan de andere kant een leerling een strafblad gaat geven vanwege chronisch spijbelen, dan vraag ik me af waar we mee bezig zijn. Van een strafblad heeft iemand vaak lange tijd last. Ik denk dat het beter is als we natuurlijke correctiemethoden de ruimte geven, als ze werken.

De houding van ouders

Ik heb door de jaren heen geen noemenswaardige aanvaringen gehad met ouders. Ouders worden pas de laatste jaren veeleisender. Ik had dit jaar voor het eerst een conflict met een ouder, een meester in de rechten. Zijn dochter scoort slecht bij wiskunde B, en die meneer wilde van mij een overzicht hebben van alle cijfers die ik heb gegeven in die klas. 'Geanonimiseerd', zei hij wel, 'maar ik wil wel een overzicht van alle cijfers.' Het komt op het volgende neer, natuurlijk: zijn dochter doet het niet goed genoeg, en hij wil even kijken of ik wel goed genoeg lesgeef. Ik heb hem verteld dat mijn eindexamenresultaten prima zijn, dat hij dat mag navragen, dat hij verder bij de schoolleiding naar mij mag informeren, maar dat ik hem die cijfers van de klas niet ga geven. Het is natuurlijk niet verkeerd dat de school haar totale beleid moet verantwoorden, maar het individuele verantwoorden is wat ingewikkeld.

Een omgekeerde situatie maakte ik helemaal in het begin mee in Katwijk – misschien ook een beetje een andere plaats. Een leerling had zijn schriftelijk wiskunde slecht gemaakt en schreef onder aan het blaadje 'Stik'. Ik had er niks van gezegd en het teruggegeven. Die leerling had op dat moment kennelijk de opdracht vanwege zijn slechte resultaten om zijn blaadjes thuis te laten tekenen. Hij woonde vrij dicht bij school. Tien minuten na het einde van de les kwam hij huilend terug om zijn excuses aan mij aan te bieden. Zijn vader had hem zo geslagen dat hij nog hilde toen hij op school aankwam. 'Hoe durf je tegenover een docent "Stik" te schrijven?'

Het vak en de taak van de leraar

Leraren zijn meestal mensen die om de maatschappij geven, die betrokken zijn bij andere mensen. Anders moet je ook geen onderwijs geven, vind ik. Je kunt van een beginnend docent vrij snel zeggen of hij het goed gaat doen of niet, aan zijn reactie op wat er misgaat in de klas. Er gaan altijd dingen niet goed in de klas, maar als een beginnend docent al halverwege het eerste lesjaar het idee krijgt dat dat aan zijn leerlingen ligt en dat ook in de lerarenkamer loopt te verkondigen, dan heb je grote kans dat hij het niet redt. Natuurlijk zijn er lastige leerlingen, maar het heeft geen zin om daar al te veel over te klagen. Je moet accepteren dat leerlingen matig gemotiveerd zijn, en je moet ze maar zien te motiveren en van alles en nog wat van hen accepteren en daar niet over klagen. Natuurlijk zijn er leeftijdscategorieën en momenten dat je denkt: hoe krijg ik ze nou ooit vooruit gebrand? Bijna alle leerlingen die midden in de puberteit zitten vragen zich af wat ze met dat stomme wiskunde moeten. Het hoort niet bij hun belangstellingssfeer. Dat moet je weten, en je moet beseffen dat je ze iets probeert bij te brengen waar ze geen belangstelling voor hebben. Dat is soms lastig, maar niet hun schuld, want zij zijn er op hun leeftijd gewoon niet in geïnteresseerd.

Als leraar op de middelbare school ben je in feite coach van pubers op hun weg naar volwassenheid. Coaching is nodig omdat het groeien naar volwassenheid een proces is dat op zich vanzelf gaat, maar waar begeleiding bij nodig is; de leerlingen zijn volwassen aan het worden en moeten daar de ruimte voor krijgen, maar tegelijkertijd moeten er ook grenzen worden aangegeven. Voor mij is het begeleiden van mensen op weg naar volwassenheid een belangrijk onderdeel van mijn taak als leraar. En ondertussen geef ik ze een beetje wiskunde.

Anne: dagboek van een beginnend docent

Samengesteld door René Kneyber

Anne is 26 en vierdejaarsstudente op de lerarenopleiding Nederlands. Zij begon dit schooljaar voor het eerst als zelfstandig docent met vier vmbo-klassen nadat ze halverwege vorig jaar begon aan een invalbaan. Ook nu valt ze in voor een docente en zal haar klassen waarschijnlijk niet langer hebben na de herfstvakantie. Voor dit boek heeft ze een dagboek bijgehouden van deze eerste zes weken van het schooljaar, want met welke gezagsproblemen krijgt een beginnende docent nu eigenlijk te maken. En hoe lang duurt het voordat die de kop opsteken?

Week 1

Annes dagboek gaat weinig positief van start. Ondanks haar eerdere ervaringen met lesgeven en haar opleiding heeft ze nog geen idee hoe ze het beste het jaar kan beginnen.

Morgen begint het echte werk. Dat is spannend en het maakt me zenuwachtig. Ik heb nog nooit vanaf het begin van het jaar lesgegeven en weet niet zo goed hoe ik het allemaal moet aanpakken. Vanmorgen was ik al erg vroeg wakker en heb bedacht wat ik allemaal zou kunnen doen. Duidelijk is dat ik duidelijk moet zijn over wat ik wel en niet tolereer in mijn klaslokaal (nu maar hopen dat ik ook consequent genoeg kan zijn). Maar wat doe je na het vertellen van de regels? Ga je een heel uur praten over wat de regels zijn? Maar hebben ze dat niet al bij alle lessen en ook al besproken met de mentor? En wat doe ik met een klassenindeling? Ik kan wel van tevoren een klassenindeling maken, maar misschien werkt dit helemaal niet.

In de aanloop naar de eerste les toe besluit ze om te beginnen met het op het bord zetten van de regels, die de leerlingen moeten overnemen. Daarna gaat ze een soort van kennismakingsactiviteit doen door middel van een woordenweb. Uiteindelijk blijft er wellicht tijd over om uit het lesboek te werken. Maar is dit plan eenmaal klaar, dan slaat de onzekerheid weer toe.

Als ik het zo opschrijf, begin ik alweer te twijfelen of ik het allemaal wel goed aanpak. Maar ik blijf wel bij deze aanpak van de eerste les. Ik voel me hier goed bij en

dat is erg belangrijk. Blijkt het na de eerste les niet te werken, dan heb ik gelukkig een tussenuur om een andere strategie te bedenken...

De volgende dag moet het dan ook echt gaan gebeuren. Terwijl ze voor de start van de school bezig is het met het lokaal voor te bereiden, komen er al leerlingen bij de deur staan.

Eentje deed de deur open en wilde al naar binnen komen. Daarop gaf ik aan dat ze gewoon even moesten wachten tot de bel zou gaan. De deur werd weer gesloten door de leerling en ik hoorde hem zeggen: 'Ze komt amper boven het bureau uit.' Eigenlijk vond ik het best een grappige opmerking, maar ik dacht ook meteen: nu gaat het echt gebeuren en ik moet consequent zijn!

Dat is gelukkig allemaal niet nodig, en haar eerste twee lessen met twee tweede klassen verlopen rustig. Maar het uur daarop wacht haar nog een tweede klas, waarvan ze al gehoord heeft dat die erg lastig is. Ze wil er echter met open vizier ingaan.

De sfeer in deze klas was gelijk al heel anders dan in de andere twee klassen. Ik begon de les wederom met de regels en er was gelijk heel veel weerstand. In deze les heb ik één leerling apart moeten zetten, daarop kreeg ik gelijk een grote mond. Een andere leerling heb ik in eerste instantie strafwerk gegeven. Hij vroeg aan mij of als hij zich de rest van de les goed zou gedragen het strafwerk kwijtgescholden kon worden. Ik heb aangegeven dat ik daar pas aan het einde van de les uitspraken over zou doen. Aan het einde van de les heb ik hem wel het strafwerk kwijtgescholden, maar wel aangegeven dat hij een gewaarschuwd man was. Ik vond het een moeilijke beslissing. In je eerste les strafwerk geven is niet leuk, maar ik moet vanaf het begin consequent zijn. Dus was het nou wel of niet goed van mij dat ik het strafwerk heb kwijtgescholden? Ben ik nu niet consequent genoeg? Het was ook veel moeilijker om deze klas stil te krijgen. En op die momenten loop ik vast. Wat doe ik? Hoe grijp ik in? Ik heb nog geen maniertjes en probeer maar wat. Ik merk dat ik dan mijn zelfvertrouwen kwijtraak en dat merken leerlingen natuurlijk ook. Die maken er dankbaar gebruik van.

De eerste les met deze klas verliep dus al meteen moeizaam. Al vanaf het begin van de les wordt haar gezag uitgedaagd, wordt er gediscussieerd over de regels en moet Anne direct ingrijpen. Daarna volgen er meteen de twijfels: had ik het niet beter kunnen aanpakken? Had ik niet nog consequenter moeten zijn? Met al deze vragen onder haar arm besluit ze de afdelingsleider op te zoeken die over deze klas gaat.

Het was een prettig gesprek en ze luisterde echt naar me. Ik kreeg goede tips en adviezen en uit haar verhaal werd duidelijk dat het gedrag van de 'moeilijke' klas

heel herkenbaar was. Ik was zeker niet de enige docent die hier problemen mee had. Dit gaf me gelukkig wat meer zelfvertrouwen.

Enigszins gerustgesteld begint ze aan de laatste taak van de dag: een pauzewacht. Hierbij bewaakt de docent een deur en moet ervoor zorgen dat leerlingen tijdens de pauze op de begane grond blijven en niet door de school gaan zwerven. Een eenvoudige opdracht, zo lijkt het:

Mijn probleem is alleen dat ik niet zo groot ben en dat er jongens zijn die een kop boven me uitsteken. Eén leerling die ik niet kende wilde ook naar boven lopen en ik hield hem tegen. Daarop zei hij tegen me dat ik echt geen leraar kon zijn. Daarna vroeg hij het aan een andere docent die er liep: 'Is zij wel docent? Dat geloof ik niet.' Natuurlijk is dit gewoon een brutale opmerking, maar ik word er onzeker van. (...) Toen ik naar boven liep aan het einde van de pauze kwam ik deze brutale leerling tegen. Weer begon hij te roepen dat ik geen docent kon zijn. Ik heb het maar genegeerd. Ik wist niet goed wat ik anders moest doen.

Op vrijdag ziet ze haar tweede klassen weer, behalve de 'lastige' en heeft ze haar brugklas voor het eerst. Hoewel het in de eerste les allemaal goed verliep, merkt ze nu dat de leerlingen al onrustiger worden. Ze ziet zich genoodzaakt om in te grijpen, maar dat gaat niet zonder slag of stoot.

Met één jongen uit de klas heb ik een aanvaring gehad. Een groepje van vier jongens was wat onrustig. Ze praatten veel met elkaar en waren niet geconcentreerd. Ik heb daarop aangegeven dat de voorste twee jongens moesten verhuizen naar een andere plek. Eén van die jongens was het er dus niet mee eens. Hij vond dat hij niets had gedaan. En het was ook lastig, want hij deed ook het minst, maar mij ging het er vooral om dat ze uit elkaar gingen. Hij weigerde op te staan en probeerde de discussie met me aan te gaan. Ik heb gezegd dat ik de discussie niet aanga en dat hij gewoon naar mij moet luisteren. Toen hij na een aantal keren nog niet wilde opstaan heb ik hem de keuze gegeven. Hij mocht of verhuizen naar een nieuwe plek of hij mocht eruit om een rode kaart te halen. Wellicht een wat rigoureuze keuze, maar het was voor mij heel belangrijk dat ik liet zien wie het voor het zeggen heeft in de klas.

De eerste les in de brugklas verliep goed, de kinderen waren nog erg 'bleu, lief en onschuldig'.

Week 2

De maandagen ontpoppen zich al snel als de zwaarste dagen. Ze geeft zes uur achter elkaar les, waarbij ze de 'lastige' klas niet één, maar twee lesuren achter elkaar heeft.

Tijdens hun eerste uur waren zij nog redelijk rustig. Ik heb twee leerlingen apart moeten zetten en twee leerlingen strafwerk gegeven.

Over rustig gesproken... dat belooft dan weinig goeds voor het tweede uur.

Het laatste uur was echter heel wat moeilijker. De klas was niet geconcentreerd en ik was moe. Het probleem is dan dat ik niet meer goed weet wat ik moet doen en dan juist niet meer consequent ben. Het stomme is dat ik het zie gebeuren maar niet weet in te grijpen. Ik geef leerlingen strafwerk en trek het daarna weer in. Ik blijf waarschuwen zonder een straf toe te kennen en ondertussen krijg ik een steeds grotere hekel aan mezelf. Ik merk dat ik het niet goed doe, maar weet niet hoe het te keren.

De andere lessen verlopen gelukkig een stuk beter. De brugklassers heeft ze ook een blokuur en die zijn enthousiast, werken hard en zijn stil als het van ze gevraagd wordt. Uiteindelijk leest ze een deel voor uit *Radeloos* van Carry Slee. De klas is stil en luistert ingespannen. Ondanks de vier leuke lessen blijft de moeilijke klas door haar hoofd spoken.

Ik ben de hele dag al een beetje onrustig. Ik zie op tegen morgen. Een aantal leerlingen heb ik strafwerk gegeven. Als zij dit niet gedaan hebben, zal ik duidelijk maken dat er niet met me te sollen valt en zal ik hen wegsturen en een rode kaart laten halen. Daarnaast zal ik ze het achtste uur terug laten komen om alsnog het strafwerk over te laten schrijven. Ook ga ik aan de lastige klas vertellen welke stappen ik (consequent!) ga ondernemen als zij niet kunnen meewerken in mijn les. Het klinkt erg stoer nu ik het opschrijf, maar zo stoer voel ik me helemaal niet. Erder onzeker. Ik vraag me af of ik ze niet te hard aanpak, maar dit hebben ze juist nodig. Duidelijkheid! De mentor heeft het voorstel gelezen en goedgekeurd. Ook heeft hij een plattegrond gemaakt van deze klas. Ook dit zal ik morgen gelijk toepassen. Allemaal spannend dus. Ik hoop maar dat het goed gaat komen.

Dat komt het jammer genoeg niet. Nu moet ze zelfs nog harder ingrijpen om de lessen op rit te houden.

Ik heb mijn eerste rode kaart uitgedeeld. In de moeilijke klas was één leerlinge die ik al meerdere keren had gewaarschuwd. Haar naam stond al op het bord en toen ze nog niet luisterde heb ik haar weggestuurd.

Ondanks de duidelijke lijn die ze probeert te volgen leidt dit toch weer tot wat professionele onzekerheid.

Had ik dit wel moeten doen? Was dit de juiste keuze? Ben ik niet te streng geweest? Ik heb het daarom na afloop nog overlegd met de afdelingsleider en zij gaf aan dat ik een goede keuze heb gemaakt. Die onzekerheid is zo vervelend. Als ik een keuze maak, wil ik erachter staan en dat is niet altijd het geval. Dat maakt dat ik me geen goede docent voel.

Ook in de andere tweede klassen verlopen de lessen rommelig:

In twee andere klassen heb ik leerlingen strafwerk gegeven. Het constant door me heen praten is zo irritant dat ik er nu een stokje voor gestoken heb.

Maar strafwerk moet natuurlijk ingeleverd worden, en het is maar de vraag of dat ook daadwerkelijk gebeurt.

Vandaag (vrijdag) moesten de leerlingen het bij me inleveren. Vier leerlingen hebben dit netjes gedaan, drie andere niet. Zij mogen vandaag het achtste uur bij me komen werken. Ik hoop dat ze hierdoor doorkrijgen dat ik het serieus meen en dat je geen grapjes met me kunt uithalen.

Maar ook hier geeft een leerling geen gehoor en nadat hij zijn strafwerk niet heeft ingeleverd, besluit hij nu ook het achtste uur niet te komen.

Gevolg? Ik heb de mentor geïnformeerd en die heeft zijn ouders gebeld. De jongen moest nu een rode kaart halen tijdens mijn les en daarnaast nog drie uur nakomen. Hopelijk heeft hij ervan geleerd.

Er zijn nu nog maar twee lesweken voorbij en in het dagboek is het nu nog maar begin september. Lessen beginnen al behoorlijk te ontsporen en niet alleen Anne, maar ook collega's en de afdelingsleider moeten flink op de rem trappen om haar lessen nog enigszins te laten lopen. Met name bij de lastige klas wordt er niet alleen door Anne maar door het hele team gezocht naar een manier van werken om de klas onder de duim te krijgen.

Week 3

Ook deze week gaat verder in de gestaag dalende lijn. De situatie is nu zo erg dat corrigeren al geen zin meer heeft.

De problemen met mijn drukke klas blijven en ik weet nog steeds niet goed hoe ik het moet omkeren. Twee leerlingen die erg druk zijn uit elkaar gezet, maar dit helpt niet. Ze roepen door de klas heen. Een andere leerling voelt zich onterecht behandeld door mij en vindt dat ik andere leerlingen voortrek.

Nadat ze in een eerdere les door een leerling wordt beledigd, gaat het in het laatste uur helemaal mis.

In de laatste klas van deze dag heeft een leerling een stinkbom af laten gaan. Dit was al eerder gebeurd op die dag in die klas. De lucht in het lokaal was verschrikkelijk! Toch ben ik gewoon doorgegaan met lesgeven. Zij hebben de bom af laten gaan en moeten dus zelf de consequenties dragen. Ook hier na de les nog één leerling laten blijven om aan te geven dat zijn gedrag ook moet veranderen. Hij leek het ook te begrijpen. Ook bij deze leerlingen maar afwachten wat er daadwerkelijk van terecht komt. Ondanks de bom en dit gesprek, was de rest van het uur niet vervelend. Het grootste deel van de leerlingen uit deze klas werkt mee en is vriendelijk en enthousiast. En een beetje uitdaging moet ik ook houden, toch?

Week 4

Anne schrijft:

De tweede klassen worden steeds drukker en proberen me steeds vaker uit.

Na alle aanvaringen van de eerste drie weken is dit natuurlijk een slecht teken. De enige uitweg die Anne nog ziet is om steeds meer repressie toe te passen, en dat valt ook de leerlingen op. Na het ene conflict met een brutale leerling uitgepraat te hebben, gaat ze het volgende gesprek aan.

Twee andere leerlingen in deze klas naderhand aangesproken op hun drukke gedrag. Volgens hen waren zij druk omdat de rest van de klas dat ook waren en dan konden zij het niet opbrengen om stil te zijn. Ik heb hierover gepraat met hen en uiteindelijk strafwerk gegeven. De opmerking van één van de jongens hierop was: 'Dus ik moet strafwerk maken omdat u geen orde kan houden?' Hiervan stond ik met mijn mond vol tanden. Ik ben behoorlijk onzeker over mezelf en als een

leerlingen dan zo'n opmerking maakt ben ik ervan overtuigd dat hij gelijk heeft. Ik heb er nog iets weten uit te persen van: dat is zeker niet het geval.

Week 5

In week 5 ontvingen we geen dagboek van Anne, dat kwam enkele weken later. Ze schrijft daar het volgende over:

Wat heb ik verschrikkelijk lang niet meer geschreven. Ik werd door zoveel zaken in beslag genomen. Twee weken geleden nam ik daarom even de beslissing rust te nemen voor een week van mijn dagboek. Ik merkte dat ik vastliep in de klas en vond het moeilijk om het tijt te keren. Ik werd de boeman van de klas en kon niets anders doen dan mij kwaad en boos op te stellen. Ik merkte wel dat de leerlingen erop reageerden, maar kon niet anders dan dit. Het liep zo op vrijdag, de laatste keer dat ik schreef (volgens mij) en het liep zo op maandag toen ik even niet meer schreef.

De negatieve spiraal van repressie, meer wangedrag en dan nog meer repressie begint haar na een maand voor de klas op te breken. Ze is nu zover dat ze met lesgeven wil gaan stoppen, moe van het eindeloze gevecht.

Ik kwam die dag thuis en zei tegen mijn man dat ik er liever mee stopte. Op deze manier wilde ik geen les geven. We hebben altijd samen de afspraak gehad: zodra ik het echt niet meer wil, stop ik er mee. Dit geeft me altijd lucht, want het betekent ook daadwerkelijk dat het zou kunnen als ik het écht niet meer zou willen. Uiteraard zei mijn man dat dat mocht, omdat hij ook wel weet dat ik het niet zou doen. Hij vroeg me te vertellen over mijn dag en ik vertelde hem wat er allemaal tegenzat.

Tijdens het gesprek wordt het Anne steeds duidelijker dat ze een doodlopende weg is ingeslagen en al haar gezag heeft moeten inleveren, en vooral: dat het haar eigen schuld is. Een voorbeeld in het bijzonder bracht haar tot een belangrijk inzicht:

Ik vertelde onder meer het verhaal van een jongen die zomaar mijn klas binnen kwam lopen om een pen terug te geven, die hij van mij had geleend. Mijn klas was op dat moment een chaos en ik foeterde de jongen uit omdat hij zomaar mijn lokaal kwam binnen lopen. Toen ik dat vertelde zei mijn man: 'Maar dat is toch juist aardig van die jongen? Hij doet moeite om je op te zoeken om een pen terug te geven! Heel veel leerlingen zouden dat juist niet doen en hij doet het wel. Misschien onhandig dat hij zomaar binnen komt lopen, maar hij doet het wel voor je!'

Op dat moment ging er een knop om. Het was heel gek, maar ik zag opeens dat ik me erg onuitstaanbaar en ontevreden had opgesteld. Alles wat de leerlingen deden zag ik als negatief en ik hakte daar gelijk op in. Vanaf toen was er een verandering.

De volgende dag besluit ze direct om het anders aan te pakken.

De woensdag erna ben ik weer les gaan geven en ik had nog steeds dat negatieve gevoel, maar ik heb het genegeerd. Ik heb de leerlingen anders benaderd. Rustiger en als ze niet luisterden sprak ik ze rustig aan op hun gedrag, zonder er gelijk een consequentie op te laten volgen. Dit werkte en ik merkte dat ik langzaam ontspande.

Maar de ontspanning was maar van korte duur.

De hele dag ging goed, tot dat er het laatste uur een vechtpartij ontstond in mijn klas. Weer iets waar ik geen ervaring mee had. Ik heb geprobeerd ertussen te springen, maar ik ben niet zo groot en sterk en die leerlingen waren dat wel. Uiteindelijk heeft een andere leerling ze uit elkaar gekregen. Ik heb hem er hartelijk voor bedankt. Daarna had ik een rotgevoel. Ik was ook echt boos. Wat een bende in mijn lokaal! Ik heb de vechtende leerlingen naar de afdelingsleider gebracht en ben zelf teruggegaan naar mijn lokaal. Ik eiste stilte en de leerlingen merkte dat het menens was. Ze hielden hun mond. Helaas mocht dit niet lang duren, maar ik heb het toch maar bereikt. Iets waar ik uiteindelijk met een tevreden gevoel op terug mag kijken.

De rest van de week gaat ze mee op brugklaskamp, zodat ze de kans heeft om haar brugklasleerlingen wat beter te leren kennen. Een klas waarmee de verhoudingen overigens nog steeds zeer goed zijn, en de lessen goed lopen. Daarnaast begint ook iets anders op te spelen. Het jaar is nog maar net begonnen, maar er is al een soort van einde in zicht.

Twee klassen heb ik nog maar twee weken en dan ben ik hun docent Nederlands niet meer. Aan de ene kant vind ik het heel jammer, maar ik zal eerlijk gezegd deze twee klassen niet echt missen. Ik houd één B-klas en de brugklas. Ik denk dat het wel goed voor me is om wat minder uren les te geven. Het geeft me lucht en zorgt ervoor dat ik me nog beter kan voorbereiden op de lessen die ik ga geven.

Week 6

Altijd als je denkt te weten hoe bepaalde dingen zullen lopen, loopt het toch weer anders. Dat is soms vervelend, maar soms ook prachtig om mee te maken. Mijn rooster is veranderd en in plaats van op maandag moest ik nu op vrijdag twee uur lesgeven aan mijn 'moeilijke' klas. Ik zag er erg tegen op. Het eerste uur moesten ze een repetitie maken en ik bedacht al van alles om ze stil te krijgen. Ze kwamen bij me het eerste uur en hebben fantastisch gewerkt! Ik heb bijna niet om stilte hoeven te vragen en alleen de laatste minuten van de les hadden ze het zwaar. Een aantal lastige leerlingen was niet aanwezig, maar die waren er het vijfde uur wel. Ik zou een film met ze gaan kijken waarover ze een verslag moeten schrijven. Er was meteen een probleem. De dvd-speler werkte niet in combinatie met de tv. Ik verwachtte dat de klas zou ontploffen, maar de moeilijkste leerlingen hebben me geholpen en met elkaar hebben we de dvd spelende gekregen. De leerlingen hebben het hele uur rustig zitten kijken en de sfeer was goed. Het was heerlijk om dit een keer mee te maken met deze klas! Ik kan er nu nog steeds heel blij mee zijn als ik er op terugkijk.

Met een andere klas beginnen de problemen steeds groter te worden. Ik merk dat de klas en ik geen klik hebben met elkaar. Daardoor luisteren zij slecht naar me en ik reageer erg sterk op hen. Ik wil het niet en weet dat het anders moet, maar ik kan het niet goed loslaten. Aan het begin van het jaar ging het goed met deze klas. Ze werkten hard en ze luisterden goed. Wellicht ben ik te soepel geweest en moet ik daar nu de prijs voor betalen.

De rest van de week was oké. Er waren ups en downs maar geen zaken die heel veel erger waren dan anders. De eerste klas heeft wederom goed gewerkt en ook de tweede klassen waren tijdens de repetities stil en geconcentreerd. Dat ik dat heb weten te bereiken, vind ik al best wat.

Zo langzamerhand leer ik wel dat het echt niet in één keer kan, hoe graag ik het ook zou willen. Ik leer iedere dag weer en ook kom ik iedere dag situaties tegen waar ik echt geen oplossing voor heb. Ik probeer nu wel meer dingen uit in mijn klas. Werkt het niet, dan weet ik dat. Zoals aankomende maandag, dan ga ik in een drukke klas een collage maken samen met de leerlingen. Het kan zijn dat ze het heel leuk vinden en er goed op reageren. Het kan ook zijn dat ze superdruk worden en dat er geen werk uit hun handen komt. Nou goed, dan weet ik dat. In het vervolg moet ik het anders aanpakken.

Een leidinggevende hier op school zei het heel mooi. Tel uw zegeningen, zei ze, en dat is inderdaad ook precies hoe het is. Afgelopen vrijdag kan ik met trots terug kijken op de lastige klas en op de brugklas. Eén les verliep ronduit slecht en de andere les was rommelig en kon beter. Ik kan me dan concentreren op de mislukte les, maar ik kan ook kijken naar de lessen die wel goed gingen.

Wellicht ben ik op dit moment erg positief en denk ik er volgende week weer hele-

maal anders over. Het zij zo. Nu ben ik even tevreden en weet ik dat ik nog lang zal moeten leren om echt ervaren voor de klas te staan.

Week 7

De laatste week voor de vakantie is aangebroken. De lessen met een aantal klassen lopen op hun einde, iets waar Anne – en de leerlingen waarschijnlijk ook – erg naar uitkijken.

Bij een lesbezoek van een collega blijkt dat er veel gebeurd in de les wat Anne niet doorheeft:

Ik denk dat het goed gaat het tweede uur, maar dat valt uiteindelijk best tegen. Mijn collega heeft veel dingen gezien die ik zelf over het hoofd heb gezien. Ik dacht dat het wel meeviel, maar uiteindelijk toch niet. Ze is wezen kijken in mijn moeilijke klas. Haar opmerking is: je bent te lief. Je laat te veel gebeuren en te veel over je heen lopen. Ik had er al drie leerlingen uitgestuurd met een rode kaart. Het is een gek systeem. Zodra je weet dat je deze klas na de vakantie geen les meer geeft, laat je eigenlijk al een beetje los. Maar eigenlijk moet je gefocust blijven tot het einde. Ze heeft gelijk in wat ze zegt en daarom neem ik me voor een volgende les minder over me heen te laten lopen.

Tijdens een video-intervisie voor haar opleiding blijkt dat er ook heel veel wel goed gaat in de les.

Vandaag heb ik op de HU video-intervisie. We bekijken een video van mij. Ik geef les aan de brugklas en leg de leerlingen uit over een collage die ze moeten maken. De reden dat ik het fragment heb uitgekozen is omdat ik mijn uitleg erg rommelig vind. Ik heb het goed in mijn hoofd zitten, maar de uitwerking is minder. Ik krijg veel tips van mijn medestudenten, maar ook heel veel complimenten en dat doet me goed. Ik krijg complimenten over mijn band met de leerlingen. Het is duidelijk te zien dat ik het in deze klas voor het zeggen heb. Ook over mijn mimiek krijg ik veel complimenten. Door mijn gezichtsuitdrukkingen kan ik heel veel laten zien aan de leerlingen en dat werkt. Leuk om te horen dat het niet alleen maar kommer en kwel is, maar dat er ook dingen heel goed zijn aan mij. Met een tevreden gevoel kan ik naar huis. Lessen voorbereiden voor de laatste dag voor de vakantie.

En de dag voor de herfstvakantie is er dan plotseling een verrassende ontwikkeling. De collega die ze vervangt komt niet meer terug! Ze heeft een andere baan gevonden. Hoewel Anne net afscheid heeft genomen van de klassen kan ze de draad toch weer met ze oppakken. Ze heeft hier gemengde gevoelens over.

Dat betekent dat mijn invaluren vaste uren worden. Ik heb voor dit jaar vaste uren en dat is heel goed nieuws. Geen financiële onzekerheid meer en ook niet hoeven vechten voor je uren is echt een opluchting. Alleen ik had al helemaal afscheid genomen van twee van de vier klassen. Zij weten nu nog van niets en na de herfstvakantie sta ik opeens voor hun neus. Hoe gaat het dan? Zullen ze me accepteren, zal ik mijn positie moeten heroveren?

Op de laatste lesdag gebeuren er vervolgens nog twee dingen die haar vol goede moed de vakantie laten in gaan.

Het mooiste compliment komt van twee leerlingen uit een tweede klas. De eerste vraagt tijdens mijn les of we na de herfstvakantie een andere docent krijgen. Dit was de klas die ik sowieso zou houden en ik geef aan dat ik hen les blijf geven. Zijn reactie, 'Gelukkig!', doet me erg goed. Het zevende uur kijk ik bij de collega die bij mij ook is wezen kijken. Een leerling van ons draait zich om en zegt: 'Dankzij u snap ik eindelijk wat het zelfstandig naamwoord is.' Wat een prachtig compliment! Om met zulke complimenten de herfstvakantie in te mogen gaan is een heerlijk gevoel.

Wetenschappelijke en beleidsmatige perspectieven

Gezag is een kwestie van kennen en gekend worden

Interview met Micha de Winter

René Kneyber

Docenten hebben steeds vaker conflicten met ouders. Micha de Winter is hoogleraar Pedagogiek aan de Universiteit Utrecht en is sinds 2001 kroonlid bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling die Nederlandse ministeries en het parlement adviseert. Hij denkt dat gezagsproblemen van docenten te maken hebben met het proces van individualisering dat de Nederlandse maatschappij sinds enkele decennia kenmerkt. Dit leidt tot allerlei problemen, zoals het afnemend gezag van professionals. De oplossing die hij hiervoor aandraagt is het creëren van autoritatieve gemeenschappen.

De individualisering

Bij de socialisatie of opvoeding van kinderen is de relatie tussen de verschillende opvoeders tegenwoordig steeds minder vanzelfsprekend. Vroeger had je de verzuiling als verbindend systeem met alle nadelen die daarbij horen, en daar hebben mensen zich van bevrijd. Daarvoor is de individuele vrijheid in de plaats gekomen, met als kernwaarde: ik maak zelf wel uit wat ik doe. En dat systeem loopt op het ogenblik tegen zijn grenzen aan, want het leidt tot allerlei conflicten. Als we allemaal geïndividualiseerd zijn, dan zijn we het natuurlijk nooit meer eens.

Daarmee suggereer ik niet dat het vroeger allemaal beter was, maar in de tijd van de verzuiling was er wel een duidelijkere lijn tussen de opvoeders. Je kan je natuurlijk afvragen hoe democratisch deze was, maar als je katholieke ouders had en naar een katholieke school ging, dan was er in ieder geval sprake van coherentie.

De individualisering en andere ontwikkelingen in de samenleving hebben ervoor gezorgd dat ouders en scholen steeds meer als partijen ten opzichte van elkaar zijn komen te staan, als belangenbehartigers. Het is dus niet meer zo dat ouders en onderwijzers een verlengstuk zijn van elkaar.

Ik vind overigens niet dat het er overal hetzelfde aan toe moet gaan. Natuurlijk is een school heel anders dan een gezin. Er heersen andere waarden, het is tenslotte een publiek domein. En dat is natuurlijk ook waar het om draait, leren om te gaan met deze verschillen. Maar als ouders de school in grote lijnen niet steunen, dan zijn de kinderen altijd de dupe.

Onenigheid tussen opvoeders

Ik was deze week op een school in Het Gooi en daar lopen ook jonge meisjes rond die net van de pabo komen en die vertellen me wat ze over zich heen geworpen krijgen door ouders. Deze juffen worden door veel hoogopgeleide ouders vreselijk vernederd, en kunnen daar eigenlijk geen weerwoord op bieden. Kennelijk is het dus zo dat er geen vanzelfsprekende gezagsrelatie bestaat, of in ieder geval geen wederzijds respect.

Dat wordt steeds duidelijker zichtbaar. Schooldirecteuren die al een tijdje meelopen vertellen me dat als je zo'n twintig jaar geleden een kind naar huis stuurde, hij dan thuis nog eens extra straf kreeg; als je naar huis werd gestuurd moest je wel iets heel ergs hebben gedaan. Als tegenwoordig een kind geschorst of de klas uit gestuurd wordt, gaan ouders informeren of komen ze op hoge poten naar school toe.

Een voorbeeld hiervan hoorde ik twee weken geleden toen hier twee schooldirecteuren op bezoek waren. Zij vertelden me dat een jongen uit de klas werd gestuurd wegens wangedrag. Op die school is het gebruikelijk dat het kind een brief mee naar huis krijgt waarop staat: 'Uw kind is om die en die reden uit de les gestuurd.' Die jongen gaat naar huis en vertelt daar natuurlijk niet dat hij op school nogal vervelend is geweest. Bij mijn weten is er geen puber die ooit thuis verteld heeft, dat hij zich niet goed gedragen heeft! Meestal vertellen ze: 'Ik heb niks gedaan, en die docent heeft de pik op mij.'

Maar die jongen komt thuis en zijn vader hoort het verhaal aan, leest de brief, scheurt hem aan snippers en zegt dan tegen de jongen: 'Breng dit maar naar school, knul.' Dus die jongen loopt de volgende dag naar de betrokken docent toe en smijt de snippers voor hem neer en zegt: 'Hier heb je je brief terug. Mijn vader wil dit soort onzin niet meer.' Op dat moment is er sprake van een groot gezagsconflict. Wat kan zo'n docent dan doen? Hij kan voet bij stuk houden of zijn gezag voor eeuwig begraven. Het gezagsprobleem is hiermee geboren en gesymboliseerd.

Ik denk dat die vader geen flauw benul heeft van wat hij aanricht. Waarom zou deze jongen zich nog laten motiveren of laten corrigeren door een docent als hij weet dat zijn ouders het toch niet zullen ondersteunen?

Ik denk dat veel scholen op dit soort conflicten reageren door het met de mantel der liefde te bedekken en te mitigeren. Ik zou ook niet weten hoe de school in dit geval gereageerd heeft.

Elke dag komen er veel van dit soort incidenten voor: ouders die schreeuwend tegen de rector of de lerares tekeergaan omdat ze vinden dat hun kind niet goed behandeld wordt, en scholen die op hun beurt de ouders weer buiten de deur proberen te houden. Dat zijn processen die elkaar weer versterken.

Ouders gaan daarin steeds verder. Het is steeds vaker zo dat zij een advocaat of rechtsbijstand in de arm nemen om geschillen met school op te lossen. Ik heb zelfs een aantal scholen gesproken die een deel van hun budgetten reserveren voor rechtsbijstand omdat ze vier of vijf maal per jaar te maken krijgen met een advocaat. Conflicten worden dus steeds meer gejuridiseerd.

Ik zie dus dit soort tendensen, en die vind ik schadelijk. Maar ik zie ook niet hoe dit zomaar goed kan komen. Het lijkt wel alsof scholen steeds meer autonomie hebben gekregen, maar de waarheid is natuurlijk dat dat niet zo is.

Iedereen individueel

Het gekke van dit nieuwe systeem van individualisme is dat we allemaal onszelf mogen zijn en ons mogen gedragen zoals we zelf willen, en ons daarom door niemand zeggen laten wat we moeten doen. Dat is superindividualisering. Maar als we nu kijken naar scholen, dan zien we een enorme obsessie met normaal willen zijn. De verschillen tussen wat we normaal vinden en wat we een stoornis noemen is steeds maar kleiner geworden. Voor de kleinste gedragingen trekken we nu aan de bel en vragen we ons af of het wel normaal is. In deze tijd van individualisering willen we dus juist dat onze kinderen zo normaal zijn als het maar kan. Elke kleine afwijking van het normale willen we categoriseren én behandelen. En dat zien we terug in het jeugdbeleid. De stijging van de vraag naar Jeugdzorg is daarom ook echt spectaculair.

Ja, dan komt er allerlei personeel de klas in die daarin zijn gespecialiseerd. Vorig jaar ben ik in het kader van de Dag van de Leraar gevraagd om eens een dagje les te geven op het speciaal onderwijs. Om te beginnen kreeg ik een rondleiding van de directeur. Ik zal het beeld nooit vergeten. Ik steek mijn hoofd door een deur en zie een juffrouw met twee kinderen in een lokaal zitten, alle andere stoeltjes zijn leeg. Op dat moment zegt de juf: 'Kom jij nu ook al kinderen weghalen? Dan houd ik al helemaal niemand meer over!' Van de zestien kinderen waren er twee naar de fysiotherapie, drie naar de remedial teaching, 1 naar de logopedist, enzovoort. Het is een heel treffend beeld, want wat heeft de prioriteit gekregen? De psychosociale manier van denken. Het leren in de klas is dus secundair geworden.

Het individu staat centraal, of eigenlijk: het probleem staat centraal. Het ontwikkelen en werken aan een betekenisvolle toekomst staat op de tweede plaats als je zo'n scene bekijkt. Dat is eigenlijk de beperking van deze ontwikkeling, en dat is iets waar ik mij zorgen over maak. Opvoeden is namelijk niet alleen problemen remediëren, het kind moet ook leren wie het is en wat het kan, en leren hoe de wereld werkt en daarover kennis opdoen.

Dat er in de opvoeding conflicten optreden is een heel oud gegeven. Langeveld had het al over ingebakken spanningen bij de opvoeding. Ik vertaal dat zelf als: opvoeden is een strijdtoneel, het kan niet zonder conflicten. We proberen wel goede vriendjes te blijven met onze kinderen of onze leerlingen, maar als je geen strijd voert met je kinderen, dan doe je het niet goed. Er is altijd wrijving en tegenstand, en dat komt omdat kinderen graag hun eigen gang willen gaan en wij als ouders hun toekomst in de gaten houden en grenzen aan hun gedrag stellen.

Die strijd vinden we tegenwoordig ingewikkelder, en daar zoeken we nieuwe oplossingen voor. Als een kind zich bijvoorbeeld niet goed gedraagt op school is onze eerste

neiging om te denken dat er iets met dit kind aan de hand is, in plaats van dat er iets mis is met ons als opvoeder, namelijk dat wij het kind niet in de hand hebben. Inmiddels hebben we daarom een heel zorgsysteem opgebouwd, want we willen dit probleem langs psychologische weg oplossen. Daarom hebben we nu rugzakjes en persoonsgebonden budgetten.

Wat ik hiermee wil zeggen is dat onze gezagsproblemen leiden tot gedragsproblemen, en middels dit zorgsysteem hebben we een manier gevonden om deze problemen van hun conflictkarakter te ontdoen. Het kind is nog steeds een probleem, maar als ouders en als school ben je het eens. Er is nu immers een neutrale partij die heeft gediagnosticeerd en gelabeld: 'U heeft geen conflict met elkaar, het kind heeft een probleem en dat moet behandeld worden.'

Ik denk dat die twee bewegingen, het toenemende gezagsconflict en de medicalisering van het kind, met elkaar samenhangen.

Contact tussen opvoeders

Tijdens de basisschoolperiode zijn de contacten tussen ouders en leraren laagdrempelig. Je loopt als ouder makkelijker even naar binnen; op het voortgezet onderwijs loop je niet zomaar een wiskundeles in. Het karakter van de omgang tussen ouders en leraren is dus anders, maar je ziet wel dezelfde soort tendensen.

Vroeger legde elke onderwijzer een huisbezoek af. Er zijn mensen die zeggen dat dat vaker moet worden gedaan, omdat we dat contact nodig hebben. In het voortgezet onderwijs zijn deze contacten veel meer geformaliseerd. Het is natuurlijk gek dat we denken dat kinderen een ander soort contact nodig hebben als ze de overstap naar de brugklas maken. Als je namelijk vanuit de continuïteit van de ontwikkeling denkt, dan is er geen enkel argument waarom dat zo zou moeten zijn. Zeker in de beginperiode van het voortgezet onderwijs moet het contact tussen ouders en school veel steviger zijn. Dat is iets wat we hebben laten verslonzen.

Terwijl ik denk dat het heel makkelijk is. Op de school waar mijn kinderen zaten worden de mentorbijeenkomsten bij mensen thuis gehouden. Ze heten dan ook 'huiskamerbijeenkomst'. Ouders vinden dat leuk, maar er ontstaat ook al een soort klein netwerk. Het feit dat je elkaar ziet, dat je elkaar kent, zorgt ervoor dat je elkaar gemakkelijker kunt vinden wanneer zich iets voordoet. Alleen al het feit dat je een telefoonlijst hebt van de andere ouders van de klas schept een band. Dus stel je voor dat je zoon zegt: we gaan uit en iedereen mag van zijn ouders een fles wodka meenemen, ik noem maar even wat, dan kun je een andere ouder gewoon bellen om te vragen of dat zo is.

Het hoeft echt niet vaak, twee of drie keer per jaar is genoeg, in plaats van de bijeenkomst op school. Er vonden soms wel heftige gesprekken plaats, maar op een goede manier, over de dingen die er in de klas soms gebeurden. Ouders vangen dat op, horen dat via het filter van hun kind. En het hoort er dan bij als ouder dat je weet dat je het enkel

vanuit hun eigen perspectief hoort. Dat ze zich nog moeilijk kunnen verplaatsen in een ander. Dus is het goed om daarover te praten met iemand van school.

Dus een vader die van zijn zoon hoort dat zijn docenten altijd de pik op hem hebben en daarom hem altijd eruit sturen, dat vervolgens gelooft en een boze brief naar school stuurt, is eigenlijk gewoon een slechte opvoeder.

Autoritatieve gemeenschap

Daar zit wat mij betreft een belangrijke kern van het probleem. Als je namelijk alle pedagogische literatuur gaat doornemen zal je één ding opvallen, en dat is dat kinderen gedijen in een sterk en coherent sociaal netwerk, waarbij de volwassenen op een of andere manier samen betrokken zijn bij het grootbrengen van de kinderen.

Er is een prachtig onderzoek van Robert Putnam, dat laat zien dat de maatschappelijke kansen en prestaties van leerlingen vooruitgaan naarmate een gemeenschap en de scholen beter met elkaar verbonden zijn. Putnam laat in zijn onderzoeken naar individualisering op macrosociaal niveau zien dat het daarentegen in sociale netwerken die uiteenvallen slechter gaat met de kinderen. En als je vanuit dat perspectief denkt, dat de verschillende systemen waarin kinderen opgroeien met elkaar in verbinding moeten staan, de autoritatieve gemeenschappen zagezegd, dan moeten we heel hard nadenken als we kijken naar de huidige ontwikkeling, want die gaat precies de andere kant op.

Het is heel simpel. Als mensen elkaar kennen, en elkaar in de ogen hebben gekeken, dan gebeuren dit soort dingen niet. Als zo'n contact er is, dan gaat zo'n vader in Nieuwegein ook niet meteen naar politie toe. Die gaat dan eerst naar de school en zegt: 'Mijn kind komt met een blauwe plek en een schram thuis. Wat is er gebeurd?' En dat fenomeen, het is eigenlijk te simpel voor woorden. Het klinkt als theedrinken, en als soft, maar het is eigenlijk keihard: dat we kennen en gekend worden hebben weggerationaliseerd, dat leidt uiteindelijk tot dit soort problemen.

Een van de grootste taboes is bijvoorbeeld het aanspreken van andermans kinderen op straat. Jongens gooien prullenbakken om, en jij kijkt de andere kant op want voor je het weet heb je een steen door je ruit. En vaak krijg je dan inderdaad een vader aan de deur die je komt vragen waar je je mee bemoeit. Dat accepteren we niet van elkaar. Maar als je die kinderen ziet, en je kent de ouders. Dan kun je eropaflopen en zeggen: 'Ik denk niet dat je moeder dit leuk vindt.' We zijn bezig met projecten in wijken, die gaan over gedeelde verantwoordelijkheid. Daar zeggen mensen dat ze het belangrijk vinden om hun kind zelf op te voeden, maar dat ze het ook belangrijk vinden dat anderen ook verantwoordelijkheid nemen. Maar dat valt of staat met of je anderen kent.

Het heeft te maken met vertrouwen. Maar ook gewoon met kennen. De sociologe Blokland die noemt dat *publieke familiariteit*. Dat mensen elkaar van gezicht kennen, en dat ze weten: dat zijn de kinderen van die en die. Dat is anders dan de vloer bij elkaar platlopen, daar gaat het om.

Geweld tegen gezagsdragers

Over publieke professionals als spil in de gezagsparadox

Rik Peeters, Jony Ferket en Arthur Docters van Leeuwen

Uit onderzoek blijkt dat gezagsdragers tegenwoordig met grote regelmaat worden geconfronteerd met geweld en daarmee met de ontkenning van hun gezag door burgers. Dit geweld heeft een raadselachtig karakter: het doet zich 'spontaan' voor, is niet terug te leiden tot rationele overwegingen, en is ook gericht tegen hulpverleners en dienstverleners. De auteurs opperen drie mogelijke verklaringen. Ten eerste is dat de valse voorstelling van gelijkheid in de relatie tussen burger en gezagsdrager. Ten tweede hangt het mogelijk samen met een zekere bestuurlijke of professionele berusting. En ten derde zijn er op verschillende niveaus 'ontstekingsmechanismen' voor korte lontjes te benoemen, die geweld specifiek gericht tegen gezagsdragers kunnen verklaren. De gezagsdragers lijken de spil in een gezagsparadox: enerzijds is de maatschappelijke acceptatie van gezag steeds minder vanzelfsprekend, en anderzijds is er recentelijk een hernieuwde roep om het herstel van gezag.

Inleiding: korte lontjes

Gezagsdragers met een publieke taak, zoals ambulancepersoneel, politieagenten en medewerkers van de sociale dienst, worden de laatste jaren in toenemende mate geconfronteerd met geweld door burgers bij de uitoefening van hun functie. Politieagenten hebben te maken met agressie tijdens festivals. Ambulancepersoneel wordt bedreigd door familieleden of vrienden van het slachtoffer. Brandweermannen worden bekogeld als ze hun werk doen. Medewerkers van de sociale dienst worden aangevallen door hun 'cliënten'. En leraren zijn het mikpunt van agressie van hun leerlingen.

Verbaal en fysiek geweld tegen dragers van staatsgezag – en dan met name politieagenten – is uiteraard niet nieuw. Zo kent ons land een geschiedenis van geweld gelegeitimeerd uit ideologische gronden (denk aan krakersgeweld, aan burgerrechtenbewegingen of 'andersglobalisten') of uit rationele criminele motieven in het geval van georganiseerde criminaliteit (zoals de maffia). Veel van het hedendaagse geweld tegen straat level bureaucrats (Lipsky, 1980) is echter niet zozeer georganiseerd, structureel en welbewust, maar veeleer 'spontaan', tijdelijk en ogenschijnlijk irrationeel van aard (hoewel dit type geweld vroeger eveneens voorkwam – denk aan het Palingoproer van 1886). Bovendien is geweld tegen gezagsdragers een breed fenomeen: het richt zich niet alleen tegen de politie, maar ook tegen 'hulpverleners' van ambulance en brandweer.

Geweld vindt niet plaats als bewuste strategie van een criminele organisatie of als ‘logisch’ neveneffect van een ideologische overtuiging, maar lijkt veeleer het product van ‘korte lontjes’. Burgers gedragen zich gewelddadig op bepaalde plaatsen (zoals voetbalstadions of de balie van de sociale dienst), op bepaalde momenten (zoals uitgaansavonden of de viering van oud en nieuw), en onder bepaalde omstandigheden (zoals onder groepsdruk of onder invloed van alcohol of drugs). Het geweld lijkt niet zijn oorsprong te vinden in een structurele levensstijl of -houding. Integendeel, het lijkt vaak te gaan om een tijdelijk ‘ontburgeren’: burgers – of ‘antiburgers’ (Docters van Leeuwen, 2008) – ontspreiden in bepaalde omstandigheden, terwijl ze de volgende dag weer als ‘brave burgers’ hun kinderen naar school brengen en de trein naar hun werk nemen.

Zo bezien heeft geweld tegen gezagsdragers een raadselachtig karakter: het doet zich ‘spontaan’ voor, is niet terug te leiden tot rationele overwegingen, en is ook gericht tegen hulpverleners en dienstverleners. In deze bijdrage gaan we in op de verklaringen voor deze vorm van geweld. Daarbij bespreken we als eerste de resultaten van een literatuuronderzoek naar de aard en omvang van het fenomeen geweld tegen gezagsdragers en naar reeds genomen maatregelen hiertegen. Voornaamste conclusie van dit literatuuronderzoek is dat, alle inspanningen ten spijt, het fenomeen vooralsnog substantieel en persistent is. Voordat we het geweld echter als *fact of life* moeten accepteren, stellen wij voor om te kijken naar de verklaringen voor het ontstaan van geweld. Onzes inziens blijven namelijk drie belangrijke verklaringen veelal buiten beeld in het bestaande onderzoek naar geweld tegen gezagsdragers en in de bestaande maatregelen ter bestrijding ervan.

Ten eerste is dat de valse voorstelling van gelijkheid in de relatie tussen burger en gezagsdrager. Tot op zekere hoogte is het potentieel van conflict inherent aanwezig in de aard van een publieke taak. Een gezagsdrager vertegenwoordigt de staatsmacht en heeft als zodanig nooit een volledig dienstbare of horizontale relatie met burgers. Dat kenmerk is zowel aanwezig bij handhavers (zoals politie, stadswachten en toezichhouders), als bij hulpverleners (zoals brandweer en ambulance) en dienstverleners (zoals onderwijzers en medewerkers van de sociale dienst). Het ontkennen van deze hiërarchische relatie, bijvoorbeeld door het wekken van de verwachting dat de overheid een klantrelatie met de individuele burger heeft, zou een mogelijke ‘trigger’ voor geweld kunnen zijn: de overheid moet soms ook ‘nee’ verkopen en een disciplinerende in plaats van dienstbare rol op zich nemen.

Ten tweede is er de mogelijkheid van een zekere bestuurlijke of professionele berusting, of althans een beperkte vastberadenheid om het probleem uit de wereld te helpen. In tegenstelling tot andere vormen van deviant gedrag van burgers, zoals belastingontduiking of bijstandsfraude, lijkt de overheid bij geweld tegen gezagsdragers niet ‘alles uit de kast te halen’. In plaats daarvan richten de meeste maatregelen zich ofwel op een reactief strenger straffen ofwel op ingrijpen op het niveau van de directie interactie tussen gezagsdrager en burger, waarbij het voorkomen van geweld wordt gereduceerd tot

een professionele opgave. Wordt geweld tegen gezagsdragers als fact of life gezien op de werkvloer of juist op (lokaal) bestuurlijk niveau?

Ten derde gaan wij in op de ontstekingsmechanismen voor korte lontjes, waarover met betrekking tot geweld gericht tegen gezagsdragers relatief weinig onderzoek voorhanden is. Wij onderscheiden sociaalpsychologische verklaringen op het microniveau van de directe interactie tussen dader en slachtoffers: wat brengt mensen eigenlijk tot geweld tegen gezagsdragers? Daarnaast zijn er mogelijke verklaringen op mesoniveau, dat wil zeggen op het niveau van structurele veranderingen in de aard van het werk van een specifieke beroepsgroep: een andersoortige bejegening van burgers als gevolg van een taakverandering kan gevolgen hebben voor de gevaarstelling van gezagsdragers. En ten slotte zijn er mogelijke verklaringen op het macroniveau van algemene maatschappelijke en politieke transformaties. Daarbij lijken gezagsdragers de spil in wat wij de *gezagsparadox* noemen: enerzijds is de maatschappelijke acceptatie van gezag steeds minder vanzelfsprekend, en anderzijds klinkt er recentelijk een hernieuwde roep om het herstel van gezag.

Gezag en geweld: aard en omvang van het fenomeen

De categorie 'gezagsdragers van de publieke zaak' behelst een breed spectrum aan professionals in het publieke en semipublieke domein. Wij onderscheiden drie groepen professionals. Ten eerste is er de groep *handhavers*, onder wie politieagenten, maar ook stadswachten en toezichthouders vallen. Deze groep functionarissen is er ten principale omwille van de openbare orde en de handhaving van wet en regelgeving. Bekeuring, controle en arrestatie zijn kenmerkende activiteiten in hun directe relatie tot burgers. Ten tweede zijn er *hulpverleners*, zoals ambulance- en brandweerpersoneel en professionals in de sfeer van welzijn, zoals gezinscoaches. Deze professionals bieden zorg en ondersteuning aan mensen in nood. En ten derde kan de groep *dienstverleners* worden genoemd, onder wie onderwijzers en medewerkers van de sociale dienst. Bij deze groep ligt de nadruk in de relatie met burgers op de overdracht van kennis en diensten aan burgers.

Ondanks deze verscheidenheid hebben de taken van bovengenoemde professionals een gemeenschappelijke aard. In de woorden van de redactie van dit boek gaat het steeds om '(semi)professionals die (a) in het algemeen belang (b) met burgers of cliënten werken (c) die niet vrijwillig de relatie met hen zijn aangegaan en (d) waarbij het de (semi)professional is toegestaan om zo nodig dwangmiddelen te gebruiken' (vgl. Lipsky, 1980; Dubet, 2002; Tops en Hartman, 2005, 2009). Deze professionals vertegenwoordigen niet alleen gezag (veelal staatsmacht), maar construeren dit gezag ook in hun eigen professionele handelen. Ze zijn niet alleen de representant van traditionele, charismatische of legaal-rationele vormen van gezag (Weber, 1922), maar hebben op basis van hun deskundigheid of discretionaire bevoegdheid ook een professionele autoriteit (vgl. Parsons,

1939). Sterker nog, volgens Dubet (2002) vloeit tegenwoordig gezag van professionals, zoals onderwijzers en politieagenten, steeds minder vanzelfsprekend voort uit de institutie die ze representeren (zoals school, overheid of wet), maar dient dit gezag steeds opnieuw te worden gecreëerd in de directe relatie tot burgers.

Geweld tegen gezagsdragers is te begrijpen als de rechtstreekse aantasting – of beter: ontkenning – van gezag. Geweld reduceert de gezagsrelatie tot een machtsrelatie, uit te vechten op de meest fysiek denkbare manier. Volgens Max Weber (1922) berust gezag op gehoorzaamheid, op de vrijwillige acceptatie van de wil van de heersende door een overheerste. Elke vorm van macht streeft naar rechtvaardiging, aangezien dit de uitoefening ervan vergemakkelijkt (Popitz, 1992: 244). Bij geweld tegen dragers van gezag wordt de vrijwillige aanvaarding van macht getransformeerd tot een machtsstrijd: de (fysieke) strijd om wilsvorming en daarbij horende gehoorzaamheid. Het potentieel van de machtsstrijd is dus inherent aanwezig in elke vorm van gezag. Tegelijkertijd is de basis voor gezag niet gelegen in macht: op het moment dat de bronnen van gezag (charisma, traditie, wet of deskundigheid) zijn uitgeput, blijft enkel de macht over. Hoewel gezagsdragers ontegenzeggelijk over macht beschikken, zal hun taakuitoefening ernstig worden bemoeilijkt als ze louter hierop worden teruggeworpen – nog los van de vraag in hoeverre hun publieke taak de uitoefening van (fysiek) geweld legitimeert.

Uit onderzoek blijkt dat gezagsdragers tegenwoordig met grote regelmaat worden geconfronteerd met geweld en daarmee met de ontkenning van hun gezag door burgers. Zo concluderen Naeyé en Bleijendaal (2008) op basis van een grootschalig onderzoek naar geweldsincidenten bij de politie dat de confrontatie met agressie en geweld een vrijwel onvermijdelijk fenomeen is: 95 % van de politieambtenaren krijgt ermee te maken (Noordegraaf e.a., 2009). Geweld blijft echter niet enkel beperkt tot handhavers, bij wie het redelijkerwijs voorstelbaar is dat het disciplinerende en bestraffende karakter van hun werk agressie uitlokt. Juist ook hulpverleners en dienstverleners zijn mikpunt van agressie en geweld.

Geweld kent daarbij vele verschijningsvormen. Onderzoek naar ongewenst gedrag door ‘externen’ (dat wil zeggen, niet-collega’s) jegens medewerkers met een publieke taak in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken met metingen in 2007, 2009 en 2011 onderscheidt de volgende vormen: verbale agressie, bedreiging/intimidatie, seksuele intimidatie, discriminatie en fysieke agressie (Sikkema e.a., 2007; Jacobs e.a., 2009; Abraham e.a., 2011). In totaal bleek uit de meting van 2011 dat gemiddeld 59 % van de ondervraagde personen uit vijftien verschillende beroepsgroepen het afgelopen jaar slachtoffer van één van deze vormen van agressie en geweld is geweest (Abraham e.a., 2011). Naast de sector ‘politie’, waar 73 % van de ondervraagden te maken had met ongewenst gedrag, zijn ook ambulancepersoneel (79 %) en medewerkers van de sociale dienst (77 %) beroepsgroepen waar de werknemers meer dan gemiddeld te maken hebben met agressie en geweld. Het hoogst scoort treinpersoneel, van wie maar liefst 93 % hiermee te maken krijgt (Abraham e.a., 2011).

In het algemeen wordt er in onderzoek naar geweld tegen gezagsdragers geen eenduidige gedeelde begripsbepaling gehanteerd. Over het onderwerp agressie en geweld zijn per sector veelal meerdere onderzoeken beschikbaar, maar deze zijn lastig vergelijkbaar gezien de verschillen in opzet en vraagstelling (BZK, 2010a). Zo wordt in een onderzoek onder medewerkers van de gemeente Amsterdam een onderscheid gemaakt tussen instrumenteel en expressief geweld (Raven en Driessen, 2004). Deze indeling komt vaker terug (Bovenkerk, 2005; Essellink e.a., 2007), maar de begrippen worden verschillend benoemd en ingevuld. In onderzoek naar bedreiging van politiefunctionarissen wordt ook intimidatie meegenomen in de definitie van bedreiging (Dekkers, Kriek en Stouten, 2006), terwijl Sikkema e.a. (2007) het begrip 'ongewenst gedrag' gebruiken om ook (seksuele) intimidatie en pesten onderwerp van onderzoek te maken. Zij geven aan dat het domein lastig te begrenzen is: 'het is niet eenvoudig om te bepalen wanneer precies sprake is van ongewenst gedrag' (Sikkema e.a., 2007: 4). Voorts kunnen begripsdefinities ook worden gebaseerd op de persoonlijke beleving van het slachtoffer. Maar ook hier bestaan verschillen in opvatting: uit onderzoek blijkt dat gezagsdragers verschillende normen hanteren om een voorval wel of niet tot 'incident' te bestempelen (Jacobs e.a., 2009).

Ook is er onderzoek dat niet het geweldsincident als uitgangspunt neemt, maar een incident waarbij gezagsondermijnend gedrag wordt vertoond (Noordegraaf e.a., 2009). Op die manier kan een onderscheid worden gemaakt tussen de bestuurlijke en juridische aspecten van de problematiek. Noordegraaf e.a. (2009) concluderen voorts dat er bij de verschillende onderzoeken wel een basisbesef van verbaal en fysiek geweld aanwezig is, maar dat de precieze categorieën vaak verschillen. Zo hanteren Naeyé en Bleijendaal (2008) een model dat onderscheid maakt tussen verbaal geweld, (serieuze) bedreiging en fysiek geweld. En zo onderscheiden Noordegraaf e.a. (2009) vier soorten van gezagsondermijnend gedrag: geweldshandelingen tegen personen, geweldshandelingen tegen objecten van gezag, verbaal geweld tegen personen en het frustreren van gezagsuitoefening.

Uit het literatuuronderzoek naar geweld tegen gezagsdragers blijkt dat er geen consistentie in de probleemdefinitie bestaat: er worden in de onderzoeken verschillende definities gehanteerd en er is geen consistentie in de onderzochte sectoren. Bovendien speelt hierbij niet alleen de definitie van onderzoekers, maar ook de perceptie van gezagsdragers een rol. 'Geweld' is geen neutrale categorie, maar is onderhevig aan de perceptie van slachtoffers. Deze perceptie kan vervolgens weer onderhevig zijn aan bredere maatschappelijke attitudes ten aanzien van geweld en gezag. Zo wijzen talrijke analyses naar de veiligheidsbeleving in hedendaagse westerse samenlevingen op een afgenomen risicotolerantie en toegenomen onbehagen over maatschappelijke veiligheid (bijv. Beck, 1986; Furedi, 1997; Garland, 2001; Boutellier, 2002, 2011; Kemshall, 2003; Pieterman, 2008). Om die reden dienen de gesignaleerde niveaus van geweld met enige terughoudendheid te worden beschouwd.

Ten slotte is er in het bestaande onderzoek weinig aandacht voor het zoeken naar verklaringen van geweld. In plaats daarvan ligt de aandacht vooral bij het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de omvang van het probleem (frequentie), de profielen van plegers van geweld tegen burgers en werknemers met een publieke taak (bijv. Islam e.a., 2003; Hoobler en Swanberg, 2006; Bakker, Drost en Roeleveld, 2010), en de profielen van de slachtoffers (Middelhoven en Driessen, 2001; Islam e.a., 2003; Raven en Driessen, 2004; Abraham, Van Hoek, Hulshof en Pach, 2007; Van Vugt en Bogaerts, 2007; Jacobs e.a., 2009; Roeleveld en Bakker, 2010). En voor zover er wel aandacht is voor verklaringen van geweld tegen gezagsdragers, lijken deze verklaringen tekort te schieten. Zo hanteren Sikkema e.a. (2007) een verklaringsmodel waarbij wordt gekeken naar de kenmerken van het slachtoffer, de kenmerken van het werk en de kenmerken van de organisatie waar het slachtoffer werkte, maar tegelijkertijd geven zij aan dat zeven van de tien incidenten niet te verklaren zijn door dit model.

De persistentie van het fenomeen

Ondanks de bovengenoemde nuanceringen kan worden geconcludeerd dat geweld tegen gezagsdragers een wijdverbreid en substantieel fenomeen is. Dit plaatst de overheid voor een serieus vraagstuk. Nog los bezien van de vraag of de overheid vanuit goed werkgeverschap de taak heeft haar medewerkers bescherming te bieden, betekent de blootstelling van gezagsdragers aan geweld een aantasting van het vermogen van de overheid om gezaghebbend waarden toe te delen (vgl. Noordegraaf e.a., 2009). Zowel de handhaving van wet en orde als de verlening van hulp en elementaire diensten wordt gehinderd door de aantasting van gezag. Herstel van dit gezag speelt dan ook een centrale rol in de beleidsvoorstellen die tot nu toe zijn gedaan en in de maatregelen die inmiddels in werking zijn gesteld. In bredere zin raakt dit vraagstuk aan de zoektocht naar legitimiteit van overheidshandelen (BZK, 2010b).

De maatregelen die door verschillende overheden worden genomen kennen zowel een repressief als een (beperkt) preventief karakter. Het basisinstrumentarium om geweld tegen gezagsdragers aan te pakken is juridisch van aard. Zowel fysiek en verbaal geweld als bedreiging zijn gedragingen die bij wet verboden zijn. Bovendien heeft de wetgever in een aantal gevallen het geweld tegen een ambtenaar of functionaris als een gekwalificeerd misdrijf aangemerkt en daarmee een zwaardere bestraffing mogelijk gemaakt (o.a. Noordegraaf e.a., 2009). In de periode 2007-2009 richtten de beleidsmaatregelen en het debat zich voornamelijk op terugkoppeling richting daders en een stevige(re) justitiële aanpak van daders (Jacobs e.a., 2009; Ministerie van Justitie, 2009).

Zo kondigde toenmalig minister Ter Horst van BZK in november 2008 een aantal maatregelen aan ter vergroting van de pakkans van daders: een plan van aanpak voor de aangiftebereidheid, afspraken over melding, registratie en aangifte en pilots met came-

ra's op ambulance- en politievoertuigen. Eveneens werden maatregelen aangekondigd ter bevordering van het lik-op-stukbeleid. Zo zijn er afspraken gemaakt over de werkgeversreactie waarbij de dader altijd en binnen 48 uur wordt aangesproken op zijn of haar gedrag en de eventuele gevolgen ervan. Ook zijn er mogelijkheden gekomen op het gebied van (super)snelrecht voor verdachten van geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Naast dit juridische instrumentarium zijn er verschillende preventieve maatregelen ingevoerd. De nadruk ligt hierbij wel op preventie als het 'professioneel tegenhouden' van geweld. Daarbij is er veel aandacht voor het invoeren van protocollen, beleidsplannen en trainingen hoe met geweld op de werkvloer om te gaan (BZK, 2010a), onder andere bij politie (WODC, 2008; Noordegraaf e.a., 2009; BZK, 2010a), ambulancepersoneel (TNO, 2008) en medewerkers van het UWV (UWV, 2005).

In Nederland staat het onderwerp 'agressie en geweld' gericht op medewerkers met een publieke taak pas recent – sinds 2006 – op de beleidsagenda van de ministeries van BZK, SZW, VWS, Justitie en (in mindere mate) OCW (Jacobs e.a., 2009). Er is sindsdien al een substantiële hoeveelheid maatregelen genomen. Met dit beleid lijkt Nederland internationaal gezien voorop te lopen als het gaat om de aanpak van geweld tegen gezagsdragers (Jacobs e.a., 2009; Kerkhaert en Ruig, 2010; Abraham e.a., 2011).

Toch blijkt het fenomeen geweld tegen gezagsdragers hardnekkig en weerbarstig van aard. Zo is de ambitie van het landelijke Programma Veilige Publieke Taak om in de periode 2007-2011 agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak met 15 % te hebben verminderd. In de periode 2007 tot 2009 was nog slechts 1 % vermindering bewerkstelligd: in 2007 gaf 66 % van de werknemers aan dat zij in het afgelopen jaar te maken hadden met ongewenst gedrag (Sikkema e.a., 2007), tegenover 65 % in 2009 (Jacobs e.a., 2009). In 2011 is een significanter verschil bereikt; uit de meting blijkt dat het percentage slachtoffers is gedaald naar 59 %. Opvallend is echter dat deze winst vooral geboekt is bij werknemers die voorheen één of twee keer slachtoffer werden. Bij de groep die vaker slachtoffer wordt is geen reductie opgetreden. In de woorden van het betreffende onderzoeksrapport: 'Goed wordt beter, slecht wordt slechter' (Abraham e.a., 2011).

Voordat echter de conclusie kan worden getrokken dat we hier van doen hebben met een onoplosbaar fenomeen dat als fact of life moet worden geaccepteerd, stellen wij voor om te kijken naar een belangrijke lacune in het bestaande onderzoek: verklaringen voor de persistentie van geweld tegen gezagsdragers. In het navolgende werken wij drie hypothesen uit ter verklaring van de hardnekkigheid van het probleem.

1. De eerste hypothese is de valse verwachtingen van dienstbaarheid en daarmee de verhulling van de inherente rol van macht in het dominante bestuurlijke discours rondom hulpverlening en dienstverlening: de dienstbare en klantgerichte overheid miskent het disciplinerende en ordenende karakter van haar werk.

2. De tweede hypothese is een gebrek aan bestuurlijke vastberadenheid in de aanpak van geweld op de werkvloer: er lijkt sprake te zijn van een lastig te verklaren berusting op (lokaal) bestuurlijk niveau en/of het niveau van de werkvloer, waardoor een stevige aanpak van het vraagstuk achterwege blijft.
3. De derde hypothese is dat we nog te weinig weten over de oorzaken van het ontstaan van geweld tegen gezagsdragers: bestaand beleid richt zich vooral op bestraffing achteraf en op het ‘tegenhouden’ van geweld door beveiliging en training – de oorzaken van het geweld blijven echter grotendeels buiten beeld.

Een dienstbare Leviathan

Er is per definitie sprake van een fundamentele machtsongelijkheid tussen burgers en gezagsdragers, die de zwaarmacht van de Leviathan representeren. De legitieme uitoefening van de functie is altijd ook een disciplinerende, ordenende of normerende aangelegenheid. Het gaat vanuit de burger bezien immers steeds om een onvrijwillige relatie: in principe heeft de burger niets te kiezen. In het geval van handhavers is dat evident: sanctionerend en disciplinerend optreden is een belangrijk onderdeel van het werk van politie en toezichthouders. Of het nu gaat om het schrijven van parkeerboetes of om vervolging van strafbare feiten: een externe norm (dat wil zeggen, een wet of regel) wordt opgelegd aan burgers. Bovendien kan in het geval van de politie onder omstandigheden zelfs het gebruik van fysiek geweld tegen burgers gerechtvaardigd zijn.

Maar bij hulpverleners en dienstverleners is eveneens het onvrijwillige karakter van de relatie tussen burger en gezagsdrager constituerend voor het dagelijks werk. Ook hier spelen elementen van autoriteit en disciplinerende. Hulpverleners van ambulance en brandweer beroepen zich in hun functioneren op een bepaalde expertise, die in de directe interactie met burgers niet betwistbaar of onderhandelbaar is. Ambulancemedewerkers bepalen op basis van hun medische expertise – de bron van hun aanspraak op autoriteit – welk handelen gepast en gewenst is. Welk slachtoffer van een meervoudig verkeersongeluk wordt eerst geholpen? Kan een slachtoffer ter plaatse worden geholpen of is vervoer naar het ziekenhuis noodzakelijk? Burgers worden geacht niet te interfereren in dit werk, maar de autoriteit van het ambulancepersoneel te respecteren – ook in emotionele situaties als een geliefde gewond is geraakt of als een verwonding het gevolg is van een knokpartij. Hetzelfde geldt voor brandweerpersoneel: ongestoord handelen is cruciaal voor hun professionele praktijk.

In het geval van hulpverlenende welzijnsprofessionals, zoals gezinscoaches en medewerkers van Bureau Jeugdzorg, ligt de zaak iets complexer, aangezien zij soms ook handelen vanuit een expliciete hulpvraag en de burger dus vrijwillig een relatie is aangegaan. Tegelijkertijd vinden nieuwe vormen van ‘bemoeizorg achter de voordeur’ juist plaats op initiatie van overheid en professionals zelf en is de mogelijkheid van ‘drang en dwang’ in veel gevallen op de achtergrond aanwezig. Hoe het ook zij, op het moment dat

de relatie eenmaal tot stand is gekomen speelt ook hier een disciplinerend element: de geboden hulp is altijd ook een interventie in iemands private levenssfeer, een vorm van externe bemoeienis. Deze hulp is erop gericht bestaand gedrag te veranderen, hetgeen – ook in de gedaante van zachtvaardige steun – een ingrijpende interventie is. Zorg heeft in deze gevallen altijd ook een socialiserend – en dus disciplinerend – karakter.

Het disciplinerende karakter in het werk van dienstverleners is op het eerste gezicht evident: hun beslissingen zijn bindend. Of het nu gaat om medewerkers van de sociale dienst of om onderwijzend personeel: los van de mogelijkheid om formele bezwaren of klachten in te dienen zijn hun beslissingen in principe voor burgers niet onderhandelbaar. Bovendien gaat het daarbij vaak om beslissingen die een grote impact hebben op het dagelijks leven van burgers: krijgt iemand een uitkering? Wordt gezinsondersteuning gewenst geacht? De dienstverlener beschikt over een machtswoord. Dienstverlening geschiedt niet altijd uit pure dienstbaarheid aan een individuele ‘klant’ – soms is het ook een kwestie van ‘nee verkopen’.

Kenmerkend voor de professionaliteit van gezagsdragers is het hiërarchische, onvrijwillige, dwingende en ordenende karakter van hun taak. Handhaving beroept zich op onbetwistbare wet- en regelgeving. Hulpverlening vindt plaats bij de gratie van een niet ter discussie staande expertise, en dienstverlening is altijd ook een verplichting en een uitdrukking van autoriteit. Tegelijkertijd opereren veel hulpverleners en dienstverleners (en in mindere mate ook handhavers) in een context waarin het inherent autoritaire karakter van hun functie wordt ontkend en in die plaats het beeld van een dienstbare overheid wordt gepresenteerd (bijv. Hoogwout, 2010). Van klantgericht werken en ‘outreaching’ hulpverlening tot het benoemen van verkeerscontroles als ‘campagnes’ voor de bestwil van de burger – steeds wordt de relatie van gezagsdragers richting burgers voorgesteld als een dienstbare en een goedbedoelende. Zo suggereert het woord ‘klant’ keuzevrijheid aan de zijde van de burger, hetgeen zowel bij burgers als bij dienstverleners valse verwachtingen schept over de aard van hun interactie. De klantrelatie is een horizontale, de relatie overheid-burger is een hiërarchische. De Leviathan (ver)hult zich in een zachtvaardige, gediensstige en empathische gedaante.

De vraag is of deze beeldvorming bij zowel ‘klant’ als gezagsdrager leiden tot valse verwachtingen ten aanzien van de relatie en of deze valse verwachtingen aanleiding geven tot irritatie en zelfs agressie. Een klant verwacht geholpen te worden, ‘koning’ te zijn, maar zal in plaats daarvan geconfronteerd worden met procedures, richtlijnen, bureaucratie en mogelijke teleurstelling. De burger die ‘zijn recht’ of ‘zijn zorg’ komt opeisen aan de balie van de sociale dienst komt vaak bedrogen uit: niet omdat hij bewust wordt voorgelogen, maar omdat het hiërarchische element is verbannen uit het discours van hulp- en dienstverlening. Het werk van gezagsdragers wordt evengoed bepaald door andere overwegingen dan dienstbaarheid aan de individuele klant. Daarbij kan gedacht worden aan belangenafwegingen tussen individuele en collectieve belangen, afwegingen als gevolg van structurele schaarste van tijd en middelen, uitvoering van formele

wet- en regelgeving die geen ruimte laat voor individuele behandeling of een professionele inschatting van een situatie die voorbijgaat aan de subjectieve beleavingswereld van de individuele 'klant'.

Professionele of bestuurlijke berusting

Een tweede hypothese ter verklaring van de persistentie van het probleem van geweld tegen gezagsdragers is een gebrek aan bestuurlijke aandacht voor het vraagstuk. In het bestaande onderzoek is de agenderingskwestie weinig besproken: hoe komt een probleem dat wordt ervaren op de werkvloer van de organisatie op de bestuurlijke agenda? Blijft het probleem op deze agenda staan? Hoe en door wie wordt het probleem gedefinieerd? En hoe wordt er door lokale en landelijke bestuurders gereageerd op dit probleem? Bekende theorie over agendavorming (bijv. Cohen e.a., 1972; Kingdon, 1984) laat zien dat er zelden een directe relatie bestaat tussen ervaren problemen in de ene context en de aanpak van die problemen in de andere context.

Er kan sprake zijn van probleembesef op het niveau van de werkvloer, zonder dat dit de bestuurlijke agenda haalt. De dominantie van bestaand beleid, het ontbreken van *windows of opportunity*, gebrek aan concrete oplossingen voor problemen, mogelijke politieke risico's, het bestaan van verschillende denkkaders tussen werkvloer en organisatorische top – stuk voor stuk kwesties die een agendering kunnen verhinderen, ook al wordt dit probleem op de werkvloer van een organisatie nog zo hevig ervaren. Ook kan er sprake zijn van een omgekeerde situatie: probleembesef op bestuurlijk niveau, zonder dat er op de werkvloer veel animo bestaat voor de aanpak van agressie en geweld. Bestuurders willen normen stellen, terwijl werknemers een zekere mate van geweld bij het werk vinden horen of liever zonder bestuurlijke inmenging eventuele problemen willen oplossen.

Probleempercepties van bestuurders, gezagsdragers, onderzoekers en samenleving hoeven niet vanzelfsprekend overeen te komen. Vaak zijn er juist discrepanties tussen wat in verschillende contexten als probleem wordt ervaren of hoe dat probleem er precies uit ziet. Specifiek voor geweld tegen gezagsdragers is het niet denkbeeldig dat een zekere mate van geweld of agressie in de uitvoering van het werk op bestuurlijk niveau of juist op het niveau van de werkvloer wordt gezien als *fact of life* (vgl. Noordegraaf e.a., 2009). Dit zou kunnen verklaren waarom maatregelen tegen geweld vooral op het micro-niveau van de directe interactie tussen burger en gezagsdrager worden gepositioneerd: berusting in het bestaan van agressie en geweld op één van beide (of beide) niveaus heeft als logisch gevolg dat geweld tegen gezagsdragers geen bestuurlijk vraagstuk is, maar wordt gereduceerd tot een professioneel probleem.

De keuze om geweld tegen gezagsdragers vooral als professioneel in plaats van een bestuurlijk of institutioneel probleem op te vatten kan uiteraard het resultaat zijn van een

bewuste afweging. Dat maakt het echter niet per se een vanzelfsprekende afweging. Immers, op andere terreinen accepteert de overheid geen normovertredend gedrag van burgers. Kijken we bijvoorbeeld naar wanbetalers van boetes of belasting, dan zien we een overheid die de aanpak ervan tot structureel element van de eigen taakopvatting heeft gemaakt. En evenzo is de laatste jaren normafwijkend gedrag van burgers in het publieke domein tot speerpunt van handhaving gemaakt: overlastgevers kunnen rekenen op interventies van onder meer politie, woningcorporaties en interventieteams achter de voordeur – waarbij ook sanctionering niet wordt geschuwd, zoals beëindiging van het huurcontract door de woningcorporatie bij herhaalde overlast. Hier is geen sprake van berusting ten aanzien van een ongewenst fenomeen: zowel wanbetaling als overlast worden niet gezien als *fact of life*, maar juist als kern van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Het is dus niet per se logisch of vanzelfsprekend om het vraagstuk van geweld tegen gezagsdragers enkel tot een professionele opgave van gezagsdragers zelf te maken – zeker niet aangezien het vraagstuk rechtstreeks het gezag van de overheid raakt. Is hier sprake van professionele of bestuurlijke berusting? Willen gezagsdragers niet als ‘klagers’ overkomen of vrezen zij politieke bemoeienis met hun dagelijkse werk? Is het voor bestuurders riskant verantwoordelijkheid te nemen voor een vraagstuk dat vooralsnog geen oplossing kent? Of hebben bestuurders ook baat bij een zekere mate van geweld om aandacht en legitimatie voor hun interventies te krijgen? Het is immers een bekend fenomeen dat een permanent ‘smeulend vuur’ in plaats van een volledige oplossing óf een escalatie van een vraagstuk budgetmaximaliserend werkt zonder dat de competentie van de verantwoordelijke bestuurder in twijfel wordt getrokken (Van Schendelen, in De Beus en Van Doorn, 1984: 244-245).

De ontstekingsmechanismen van korte lontjes

Een derde hypothese voor de persistentie van geweld tegen gezagsdragers is het gebrek aan inzicht in de daadwerkelijke oorzaken voor het ontstaan van deze specifieke vorm van geweld. Bestaand onderzoek levert vooral kwantitatieve gegevens over de omvang van het probleem en over de profielen van daders en slachtoffers. Er bestaat uiteraard veel criminologisch onderzoek naar de oorzaken van crimineel gedrag. In grote lijnen kunnen volgens Baumeister (1997) en Van den Brink (2001: 18) vier oorzaken worden genoemd: 1) een streven naar materieel gewin, 2) een krenking van de eigenwaarde, 3) idealistische overwegingen en 4) sadisme.

Tegelijkertijd is er relatief weinig aandacht voor de mechanismen die geweld specifiek gericht tegen gezagsdragers verklaren – gesteld uiteraard dat hier ook andere factoren een rol spelen dan bij geweld tussen burgers onderling. En ook het beleid lijkt zich niet op de oorzaken van geweld te concentreren: het richt zich enerzijds op de bestraffing achteraf, en anderzijds op professionele strategieën in het tegenhouden van moge-

lijke daders – via technische beveiliging en via training van gezagsdragers in de omgang met agressie en geweld.

Op drie verschillende niveaus is een beter begrip mogelijk van het fenomeen geweld tegen gezagsdragers. Ten eerste is dat het microniveau van de directe interactie tussen dader en slachtoffer: waarom gaan burgers over tot agressie en geweld? Wat maakt gezagsdragers tot ‘aantrekkelijker’ doelwitten van geweld dan normale burgers? Welke sociaalpsychologische processen spelen in de ontmoeting tussen dader en gezagsdrager? Kortom: wat zijn de ontstekingsmechanismen van de korte lontjes?

Van den Brink (2001: 326) maakt in zijn analyse van jongerengeweld een onderscheid tussen de sociale situatie waarin agressie en geweld ontstaan (zoals de mate van toezicht en de aanwezigheid van gedragsregels en sociale controle) en de persoonlijkheidskenmerken van de dader, waarbij hij zich met name richt op de mate van sociale betrokkenheid en mate van zelfbeheersing aan de kant van de dader als verklarende factoren. Dit onderzoek biedt aanknopingspunten voor een verkenning van de oorzaken van geweld dat specifiek gericht is tegen gezagsdragers.

Ten tweede spelen er mogelijke verklaringen op mesoniveau. Met mesoniveau doelen we hier op sectorspecifieke ontwikkelingen, die gevolgen hebben voor de dagelijkse praktijk op de werkvloer. Veranderingen in het takenpakket van handhavers, hulpverleners en dienstverleners kunnen ertoe leiden dat zij vaker worden blootgesteld aan gevaarlijke situaties, of dat hun handelen eerder agressie uitlokt. De hypothese is hier dat maatregelen op bestuurlijk niveau uiteindelijk altijd gevolgen hebben voor het dagelijks werk van gezagsdragers.

Voor elk van de drie eerder genoemde categorieën gezagsdragers zijn relevante ontwikkelingen te benoemen. Zo wordt van de sociale dienst tegenwoordig een kritischer houding ten opzichte van uitkeringsgerechtigden verwacht, mede als gevolg van bezuinigingen en nieuwe wetgeving (zoals de Wet Werk en Bijstand) die de plichten voor uitkeringsgerechtigden heeft versterkt (zoals sollicitatieplicht, verplichting tot meewerken aan huisbezoeken en tegenprestaties voor uitkering in de vorm van vrijwilligerswerk). En van hulpverleners, met name in de sfeer van welzijnswerk, wordt steeds vaker een ‘outreaching’ rol verwacht, waarbij probleemgezinnen proactief en achter de voordeur worden benaderd. En ten slotte kan bij handhavers worden gewezen op de politieke behoefte om meer te handhaven, strenger op te treden tegen overlastgevers en hogere boetes uit te delen.

Ten derde kunnen ontwikkelingen op macroniveau worden onderscheiden, waarbij zowel structurele maatschappelijke als politieke transformaties van belang zijn. Om met dat eerste te beginnen, de veel gelamenteerde individualisering van de samenleving en het vervagen van sociale controle bieden geloofwaardige verklaringen voor bepaald gedrag van burgers: in een samenleving waar burgers een sterk gevoel voor eigenwaarde hebben ontwikkeld ligt krenking daarvan voortdurend op de loer (Van den Brink, 2001: 323). In algemene zin kan er gesproken worden van een maatschappelijke teloorgang

van de acceptatie van gezag en hiërarchie. Tegelijkertijd stellen structurele maatschappelijke transformaties ook hoge eisen aan burgers: prestatiedruk op scholen en concurrentie op de arbeidsmarkt zijn exemplarisch voor een samenleving waar mondigheid wordt beloond en waar een zekere spanning lijkt te bestaan tussen de ambities van individuen en hun feitelijke mogelijkheden die te bereiken (bijv. Van den Brink, 2001: 14; vgl. Merton, 1949). Daarnaast lijkt de mate waarin alcohol en drugs eenvoudig verkrijgbaar zijn een relevante factor, aangezien onderzoek laat zien dat – vooral bij zwaardere geweldsdelicten – vaak alcohol en drugs in het spel zijn (o.a. Middelhoven en Driessen, 2001; Esselink e.a., 2007).

Tegelijkertijd spelen ook politieke transformaties op macroniveau een rol. De laatste jaren heeft de overheid haar eigen rol geherdefinieerd, waarbij de nadruk wordt gelegd op ‘de strijd tegen de deviante burger’ (bijv. Peeters en Drosterij, 2011). Weinig verhullende termen als ‘frontlijnsturing’, ‘sociale herovering’, ‘bemoeizorg’, ‘interventies achter de voordeur’ en ‘zero tolerance’ zijn uitdrukking van een overheid die zich meer dan voorheen expliciet disciplinerend opstelt tegenover burgers. Het is niet denkbeeldig dat deze disciplinerende en ordenende overheidsrol leidt tot een potentieel meer conflictueuze relatie tussen de overheid en sommige burgers. Kort gezegd: als gezagsdragers op steeds moeilijkere situaties worden afgestuurd is het niet verwonderlijk dat conflicten met burgers eveneens toenemen. Gezagsdragers zijn de spil van de spanning tussen de maatschappelijke teloorgang van gezag en de bestuurlijke behoefte aan hernieuwd gezag.

Conclusie en discussie: de gezagsparadox

De analyse van bestaand onderzoek naar geweld tegen gezagsdragers leidt tot vier belangrijke conclusies. Ten eerste blijft geweld niet beperkt tot de categorie handhavers (zoals politie en toezichthouders), maar zijn juist ook hulpverleners (zoals ambulancepersoneel) en dienstverleners (zoals medewerkers van de sociale dienst) veelvuldig doelwit van agressie en geweld. Ten tweede is het fenomeen van geweld tegen gezagsdragers hardnekkig: ondanks de vele maatregelen blijkt het probleem voorsporen persistent. Ten derde zijn de maatregelen tegen dit geweld enerzijds juridisch-repressief van aard, en anderzijds veelal gericht op het tegenhouden van geweldplegers op de werkvloer via beveiliging en training van gezagsdragers. En ten vierde richt het beschikbare onderzoek zich vooral op het beschrijven van de omvang van het fenomeen in kwantitatieve zin en op het samenstellen van profielen van daders en slachtoffers. De daadwerkelijke mechanismen die leiden tot agressie en geweld tegen gezagsdragers en de persistentie van het probleem krijgen minder aandacht in onderzoek en beleid.

Voordat we geweld tegen gezagsdragers als fact of life accepteren, hebben wij in het voorgaande een drietal hypothesen geformuleerd ter verklaring van het fenomeen –

waarbij we overigens niet de illusie hebben dat deze hypothesen volledig of uitputtend zijn.

Ten eerste is in het voorgaande gewezen op de verhulling van de inherente rol van macht in het dominante bestuurlijke discours rondom hulpverlening en dienstverlening. Burgers hebben ook een hiërarchische, onvrijwillige en ordenende relatie met ambulancepersoneel en medewerkers van de sociale dienst. Vaak gaat de Leviathan echter schuil achter een sluier van dienstbaarheid en empathie. De ongemakkelijke omgang met hiërarchie en gezag – zowel in de samenleving als in het openbaar bestuur – kan zowel verklarende factor voor geweld zijn als aangrijpingspunt voor het ontwikkelen van nieuwe gezagsconcepties voor de 21^e-eeuwse context.

Ten tweede kan er worden gewezen op een mogelijke professionele of bestuurlijke berusting ten aanzien van geweld tegen gezagsdragers. In veel bestaande maatregelen wordt geweld tegen gezagsdragers vooral gezien als professioneel en niet als bestuurlijk of institutioneel probleem. Dat is opmerkelijk, aangezien geweld tegen gezagsdragers ook rechtstreeks het gezag van de overheid aantast. Bovendien is er op andere terreinen – zoals bij wanbetaling of overlast in de publieke ruimte – geen sprake van een berustende opstelling van het openbaar bestuur.

En ten derde zijn er op verschillende niveaus ‘ontstekingsmechanismen’ voor korte lontjes te benoemen, die geweld specifiek gericht tegen gezagsdragers kunnen verklaren. Op het microniveau van de directe interactie tussen daders en slachtoffers spelen sociaalpsychologische processen van escalatie en de-escalatie. Op het mesoniveau van de sectorale taken en verantwoordelijkheden kunnen veranderingen in rolopvatting leiden tot een verhoogde gevaarstelling. En op het macroniveau van structurele maatschappelijke en politieke transformaties kunnen gezagsdragers worden gezien als de spil in wat wij de *gezagsparadox* willen noemen: enerzijds is er een maatschappelijke erosie van gezag en anderzijds is er een hernieuwde maatschappelijke en politieke behoefte aan gezag.

Het gelijktijdig optreden van deze twee ogenschijnlijk tegenstrijdige tendensen maakt de opgave om geweld tegen gezagsdragers te bestrijden en nieuwe gezagsconcepties te ontwikkelen zowel urgent als ingewikkeld. De opgave vindt plaats in een betwiste maatschappelijke context. En juist in deze context opereren gezagsdragers: uiteindelijk wordt op het niveau van de publieke werkvloer gezag zowel betwist als bevochten.

Literatuur

- Abraham, M., A. van Hoek, P. Hulshof en J. Pach, *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*. Amsterdam: DSP-groep 2007.
- Abraham, M., S. Flight en W. Roorda, *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007-2009-2011*. Amsterdam: DSP-groep 2011.
- Bakker, I., L. Drost en W.S. Roeleveld, *Wat hebben geweldsplegers gemeen? Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak en van publiek geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010.
- Baumeister, R., *Evil: Inside Human Cruelty and Violence*. New York: Freeman 1997.
- Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1986.
- Beus, J.W. de en J.A.A. van Doorn (red.), *De Interventiestaat: tradities – ervaringen – reacties*, Meppel/Amsterdam: Boom 1984.
- Boutellier, H., *De Veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005/2002.
- Boutellier, H., *De Improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma 2011.
- Bovenkerk, F. e.a., *Bedreigingen in Nederland*. Utrecht: Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht 2005.
- Brink, G. van den, *Geweld als uitdaging. De betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW 2001.
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen, 'A Garbage Can Theory of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, jg. 17 (1972) nr. 1, 1-25.
- Dekkers, S., F. Kriek en J. Stouten, *Bedreigingen bij de politie*. Amsterdam: Regioplan 2006.
- Docters van Leeuwen, A. H., *Leviathan of Golem. Over populisme, de kloof en de elite*. Kees Lunshof-lezing, 10 december 2008.
- Dubet, F., *Le déclin de l'institution*. Paris: Seuil 2002.
- Esselink, S.H., J. Raven, J. Broekhuizen en F.M.H.M. Driessen, *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en 2007*. Utrecht: Bureau Driessen 2007.
- Furedi, F., *Cultuur van Angst*, Amsterdam: Meulenhoff 2007/1997.
- Garland, D., *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press 2006/2001.
- Hartman, C. en P.E.W.M. Tops, *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden 2005.
- Hoobler, J. en J. Swanberg, 'The Enemy is not Us: Unexpected Workplace Violence Trends', *Public Personnel Management*, jg. 35 (2006), nr. 3, 229-246.

- Hoogwout, M., *De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*. Nieuwegein: Réunion 2010.
- Islam, S.S.I., S.R. Edla, P. Mujuru, E.J. Doyle en A.M. Ducatman, 'Risk Factor for Physical Assault: State-Managed Workers' Compensation Experience', *American Journal of Preventive Medicine*, jg. 25 (2003), nr. 1, 31-37.
- Jacobs, M.J.G., M.E.W. Jans en B. Roman. *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak. Een vervolgonderzoek*. Tilburg: IVA 2009.
- Kemshall, H., *Understanding Risk in Criminal Justice*. Maidenhead: Open University Press 2003.
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman 2002/1984.
- Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation 1980.
- Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: The Free Press 1957/1949.
- Middelhoven, L.K. en F.M.H.M. Driessen, *Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte*. Utrecht: Bureau Driessen 2001.
- Ministerie van BZK (2010a), *Witte vlekken analyse. Wetenschappelijke onderzoeken*. Den Haag: Programma Veilige Publieke Taak 2010.
- Ministerie van BZK (2010b), *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*. Den Haag: Ministerie van BZK 2010.
- Ministerie van Justitie. *Persbericht: Maatregelen rond de strafrechtelijke aanpak van geweld tegen werknemers publieke taak*, 19 februari 2009.
- Naeyé, J. en R. Bleijendaal, *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag: Reed business 2008.
- Noordegraaf, M., I. Giesen, F. Kristen, M. Van der Meulen, E. de Kezel en D. van Leeuwen, *Geweld tegen gezagsdragers. Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*. Utrecht: Universiteit Utrecht 2009.
- Parsons, T., 'The Professions and Social Structure', *Social Forces*, jg. 17 (1939), nr. 4, 457-467.
- Peeters, R. en G. Drosterij, 'Verantwoordelijke vrijheid. Responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat', *B&M*, jg. 38 (2011), nr. 2, 179-198.
- Pieterman, R., *De Voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.
- Popitz, H., *Phänomene der Macht: Autorität, Herrschaft, Gewalt, Technik*. Tübingen: Mohr 1992/1986.
- Raven, J. en F.M.H.M. Driessen, *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam*. Utrecht: Bureau Driessen 2004.
- Roeleveld, W.S. en I. Bakker, *Slachtoffers van geweld binnen de publieke taak*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010.
- Sikkema, C.Y., M. Abraham en S. Flight, *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: DSP groep 2007.

- TNO, *Het grote gevaar van de zorg. Overzicht van arbeidsrisico's van en maatregelen voor verpleegkundigen en verzorgenden*. Hoofddorp: TNO 2008.
- Tops, P. en C. Hartman, 'The Relationship between Policy Governance and Front-line Governance', in: J.W. Duyvendak e.a. (red.), *City in Sight. Dutch Dealings with Urban Change*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.
- UWV, *Agressiebeleid, Hoe om te gaan met incidenten, geweld en agressie door externe klanten?*, UWV 2005
- Vugt, M. van en S. Bogaerts, *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Quickscan. Tilburg: Universiteit van Tilburg 2007.
- Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr (Siebeck) 1972/1922.
- WODC, Den Haag: WODC 2008.

Waarom zouden we ons aan de wet houden?

Een pleidooi voor versterking van het staatsgezag

Bart van Klink

Staatsgezag is zowel bovenpersoonlijk als persoonlijk. Gezag aan de staat en zijn vertegenwoordigers toekennen is vertrouwen schenken en je overgeven. Een voorwaarde voor het toekennen van gezag aan gezagsdragers van de staat is dat de burger zich kan verenigen met de rechtsorde en haar instituties in het algemeen. Het gaat om de bereidheid je onvoorwaardelijk bij de besluiten en wetten van dat gezag neer te leggen, zelfs al zijn er geen goede redenen voor te geven en komt het je niet goed uit. Het is geen arrangement *à la carte*. Er is echter meer nodig: persoonlijke belichaming. De staat dient geloofwaardig gerepresenteerd te worden door zijn gezagsdragers. In slechts drie gevallen is het legitiem om een uitzondering te maken op de onvoorwaardelijke gehoorzaamheid: bij een triviale schending, een uitzonderingstoestand of misbruik van macht door gezagsdragers.

Rechtsstaat *à la carte*

Gezag is niet verdwenen, maar spreekt niet langer voor zichzelf. De voorbeelden zijn bekend. Een arts wordt niet meer blindelings gehoorzaamd, maar patiënten gaan steeds vaker met hem in discussie over de geëigende behandelwijze. Als een patiënt niet overtuigd is, vraagt hij een andere arts om een tweede opinie of gaat hij zelf dokteren met behulp van informatie op internet. Ouders zijn verwikkeld geraakt in slepende onderhandelingsprocessen met hun kinderen over onder meer de hoogte van het zakgeld, de bedtijd en wat ze wel en niet hoeven te eten. Politieagenten moeten, wanneer zij bijvoorbeeld een boete uitschrijven voor het te hard rijden met de auto of voor het fietsen zonder licht, steeds weer uitleggen waaraan ze hun bevoegdheid ontleen, waarom ze die aanwenden op dergelijke schijnbaar onbenullige delicten,¹ en waarom in dit concrete geval geen uitzondering kan worden gemaakt.

Gezag dat niet voor zichzelf spreekt, maar dat zelf moet spreken en burgers moet overtuigen waarom het een legitieme aanspraak op navolging maakt, is volgens Hannah Arendt geen gezag. In haar essay 'What Is Authority?' maakt Arendt een onderscheid tussen gezag aan de ene kant en macht (*potestas*) en overtuiging (*persuasion*) aan de andere kant. Gezag sluit het gebruik van dwangmiddelen uit: 'Where force is used, authority itself has failed.' Ook is gezag volgens haar onverenigbaar met overtuiging door middel van het geven van redenen: 'Where arguments are used, authority is left in abeyance.'²

Door redenen te geven wordt gezag uitgesteld of verdaagd, omdat hiermee de aanvaarding van het gezag afhankelijk wordt gemaakt van de altijd onzekere uitkomst van het proces van meningsvorming – het is evengoed mogelijk dat de gezagsdrager er niet in slaagt om de burger van de juistheid van zijn ‘mening’ te overtuigen.³ Terwijl overtuiging is gebaseerd op gelijkheid, vooronderstelt gezag juist een hiërarchische verhouding tussen het subject en het object van gezag. ‘Against the egalitarian order of persuasion stands the authoritarian order, which is always hierarchical.’⁴ Volgens Arendt is gezag in onze moderne wereld,⁵ met de secularisering en de teloorgang van traditionele gedragsnormen, zo niet verdwenen dan toch sterk geërodeerd.⁶

De erosie van gezag blijkt niet alleen uit de bovengenoemde voorbeelden, waarbij de gezagsdrager – de arts, de ouder, de politieagent – zich gedwongen ziet eindeloos te communiceren, te overleggen en te onderhandelen met burgers – patiënten, kinderen, verkeersovertreders – en hun met goede argumenten en andere persuasieve middelen moet trachten te verleiden om gezag te krijgen en te behouden.⁷ Een andere vorm van gezagsondermijning, die wellicht nog verder gaat, is de hedendaagse neiging om gezag slechts conditioneel te aanvaarden. Aan de aanvaarding van gezag wordt de voorwaarde verbonden dat de beslissing die een gezagsdrager neemt of de handeling die deze verricht, overeenkomt met wat de burger zelf als de gewenste beslissing of handeling beschouwt. Exemplarisch hiervoor is de uitspraak van Pvv-leider Geert Wilders dat ‘miljoenen mensen terecht geen vertrouwen meer hebben in de rechterlijke macht’ als hij zou worden veroordeeld voor haat zaaien en aanzetten tot discriminatie in de strafzaak die tegen hem was aangespannen.⁸ Waar in de eerdere gevallen nog, met enige goede wil, kan worden gezegd dat de burger bereid is zich te laten overtuigen door de gezagsdrager, verwacht de burger in geval van conditionele acceptatie enkel de bevestiging van zijn eigen gelijk. Blijft deze bevestiging uit, dan verliest de gezagsdrager in de ogen van de burger zijn gezag. Een variant op deze houding is de selectieve aanvaarding: burgers verwachten van medeburgers dat deze zich aan het gezag onderwerpen, maar behouden zichzelf het recht voor het gezag naast zich neer leggen wanneer het hun belijft en zij daarmee een bepaald voordeel – vaak gemeten in tijd, geld, gemak en/of genot – kunnen behalen. In hun haast zijn fietsers vaak geneigd een rood stoplicht te negeren, maar ze worden boos als een andere weggebruiker dat ook doet. Ook in dit geval is de acceptatie conditioneel: zolang de burger er belang bij denkt te hebben, aanvaardt hij het gezag.

Beide vormen van gezagsaanvaarding, zowel communicatief geproduceerde⁹ als geclausuleerde, voorwaardelijke acceptatie, staan op gespannen voet met de klassieke idee van de rechtsstaat en de vrijheidsopvatting die hieraan ten grondslag ligt.¹⁰ Wat wordt opgegeven, of althans sterk wordt gerelativeerd, is de algemene verbindendheid van het recht: of een burger bereid is zich aan het staatsgezag te onderwerpen, is een kwestie van zijn eigen overtuiging en instemmingbereidheid. Het gezag verschijnt niet langer als transcendent, als iets wat boven de burger staat en wat – hoezeer het wellicht ook tegen zijn wil en tegen zijn wensen, behoeften of belangen ingaat – aanspraak op navolging maakt. De rechtsstaat verwordt tot een menu à la carte met vrijblijvende voorschriften,

die de burger naar believen kan volgen, maar die hij ook – als hem dat beter uitkomt – terzijde kan schuiven.

In mijn bijdrage ga ik nader in op de vraag welke betekenis gezag nog kan hebben in de huidige tijd van individualisering en toegenomen mondigheid. Als ik hieronder over gezag spreek, dan doel ik vooral op het gezag dat van de statelijke instellingen uitgaat, ofwel het staatsgezag dat is gebaseerd op het recht, in het bijzonder de wet.¹¹ Bestaat gezag nog wel of heeft zij een geheel andere gedaante aangenomen? En mag van burgers worden verwacht dat zij het statelijk gezag aanvaarden, zonder hieraan voorafvoorwaarden te stellen en ook zonder overtuigd te zijn van de redelijkheid of legitimiteit ervan? De meeste burgers lijken zich – in ieder geval in veel Europese staten en afgezien van incidentele en individuele insubordinatie – geneigd zich neer te leggen bij het gezag van de staat.¹² Waar komt deze neiging tot onderwerping vandaan? Daarvoor kunnen verschillende psychologische redenen zijn. Mensen zijn soms zwak, weifelend en onzeker en kunnen daarom behoefte hebben aan een sterke hand. Om deze redenen gaat het mij hier niet. Wat zijn goede redenen om zich aan het staatsgezag te onderwerpen en volstaan goede redenen? Is de onderwerping aan het gezag onvoorwaardelijk? Of is het geoorloofd dat men zich, naar eigen goeddunken, soms wel en soms niet iets gelegen laat liggen aan de voorschriften van gedragsdragers? Zijn er omstandigheden waaronder men zich aan het staatsgezag mag of moet onttrekken?

In mijn bijdrage knoop ik aan bij enkele publicaties van de Britse rechtsfilosoof Joseph Raz, zelf een autoriteit op het gebied van autoriteit. De fijnzinnige analyses van Raz, waarin ik in dit korte bestek helaas onvoldoende recht kan doen, bieden een goed vertrekpunt voor een reflectie op het begrip ‘gezag’ (paragraaf 2). Vervolgens zal ik, mede aan de hand van Arendt en Carl Schmitt, een andere invulling aan dit begrip geven, omdat in mijn optiek Raz te veel nadruk legt op de rationele rechtvaardiging van gezag en de representatieve en retorische aspecten ervan verwaarloost (paragraaf 3). Tot slot laat ik zien welke implicaties dit begrip heeft voor het staatsgezag en voor de gehoorzaamheidsplicht van de burger (paragraaf 4).

2 Gezag en staatsgezag

Raz stelt dat ‘accepting authority inevitably involves giving up one’s right to act on one’s judgment on the balance of reasons.’¹³ Als we iemand hebben geaccepteerd als een autoriteit op een bepaald gebied (zoals in de politiek of in het recht), dan hebben we derhalve ons recht verspeeld om te handelen naar eigen inzicht en op grond van eigen overwegingen, en laten we ons leiden door het oordeel van de gezagsdrager. We handelen op de manier die de gezagsdrager heeft voorgeschreven, niet omdat we het eens zijn met dit voorschrift of omdat we toch al van plan waren op de voorgeschreven wijze te handelen (hoewel beide het geval kunnen zijn), maar enkel en alleen omdat hij het voorschrijft. Raz ontkent dat gezag en rede onverenigbaar zijn, zoals sommige filosofen aannemen:¹⁴

de keuze om een autoriteit in zekere zin blind te volgen is geen irrationele keuze, maar volgt uit de rationele erkenning van de legitimiteit van het gezag. Er zijn, met andere woorden, goede redenen om het gezag te aanvaarden en mogelijke andere redenen om op een bepaalde manier te handelen – bijvoorbeeld gebaseerd op eigenbelang – uit te sluiten.¹⁵ Gezag schakelt deze andere redenen die ons gedrag kunnen bepalen uit,¹⁶ althans voor zover en voor zolang het als gezaghebbend wordt erkend. Evenals Arendt maakt Raz een onderscheid tussen macht (in de zin van invloed) en gezag. Gezag is legitieme of als legitiem erkende autoriteit, ofwel *normatieve* macht, dat wil zeggen de macht om de redenen op basis waarvan wij handelen te veranderen.

Gezag als *normatieve* macht sluit geweld niet uit, maar vereist wel dat de geweldsuitoefening als legitiem wordt ervaren. Zodra burgers de voorschriften van een wetgevende instantie enkel volgen uit angst voor de sancties die op niet-naleving staan (bijvoorbeeld een geldboete of een gevangenisstraf), hebben zij het gezag van deze instantie niet erkend. Als iemand onder bedreiging met een pistool zijn portemonnee afgeeft aan een dief betekent dat nog niet dat hij het gezag van de crimineel heeft aanvaard. Tegelijk kan legitiem gezag niet zonder zogeheten ‘*de facto* authority’,¹⁷ dat wil zeggen dat de voorschriften van een autoriteit door grote delen van de bevolking worden gevolgd. Dit geldt in het bijzonder voor autoriteiten op praktisch gebied, waaronder juridische en politieke gezagdragers. Autoriteiten op theoretisch gebied hebben niet het gezag om bevelen te geven. Een milieudeskundige mag de wetgever vanzelfsprekend, gevraagd of ongevraagd, het advies geven om de maximumsnelheid op snelwegen te verlagen, maar kan hem daartoe niet dwingen. Het staat de wetgever vrij het advies naast zich neer te leggen, maar hierdoor wordt de status van de deskundige als een autoriteit op milieugebied niet aangetast. Als de wetgever vervolgens besluit, tegen het advies van de deskundige in, de maximumsnelheid te verhogen, dan is dat voor burgers die de wetgever als legitiem gezag hebben erkend geen vrijblijvend advies maar een bindend voorschrift. Terwijl autoriteiten op theoretisch gebied een autoriteit zijn (vanwege hun kennis en expertise), hebben autoriteiten op praktisch gebied gezag. Of ze dat gezag daadwerkelijk hebben, blijkt uit de mate waarin hun voorschriften in de praktijk worden gevolgd. In termen van de Oostenrijkse staatsrechtgeleerde Hans Kelsen: legitiem gezag geldt *zolang* het effectief is, maar niet omdat het effectief is.¹⁸

Wanneer is gezag legitiem? Een autoriteit is volgens Raz alleen dan legitiem, als zijn voorschriften ons beter in staat stellen om rationeel te handelen dan wanneer we ons op andere redenen zouden baseren. De uitoefening van gezag, wanneer het legitiem is, bevordert dat ons bedrag in overeenstemming is met morele en praktische beginselen. Gezag is dus geen ontkenning van het menselijk vermogen tot rationeel handelen maar, integendeel, juist een middel om dat doel te bereiken: ‘(...) authority can be legitimate if conformity with it improves one’s conformity with reason by the exercise of one’s judgment. It allows our rational capacity to achieve its purpose more successfully.’¹⁹ Dit beschouwt Raz als de ‘normale’ rechtvaardiging van gezag, die deel uitmaakt van zijn ‘service conception’, volgens welke gezagsdragers er primair zijn om de burgers te die-

nen.²⁰ Het is in deze opvatting rationeel om een arts als legitieme autoriteit te erkennen en zijn consult te volgen, omdat hij – mogen we aannemen – meer kennis heeft over de identificatie en behandeling van ziektes dan wij als leken en daarom beter weet wat goed voor ons is. De autoriteit neemt de beslissingsdruk weg waaronder de moderne mens in toenemende mate gebukt gaat: we hoeven niet zelf te overwegen wat te doen, maar we doen eenvoudig wat hij zegt dat we moeten doen.²¹ De legitimatie van politieke autoriteiten is volgens Raz vooral gelegen in hun vermogen te zorgen voor sociale coördinatie. Als voorbeeld verwijst hij naar het verkeer. Aangezien individuele weggebruikers zelf niet in staat zijn om het verkeer te reguleren, is een centrale instantie nodig die de verkeersregels vaststelt en handhaaft waarmee de verkeersveiligheid kan worden bevorderd. Het is rationeel in de zin van Raz om het gezag van deze instantie te aanvaarden, omdat daarmee het doel van verkeersveiligheid beter bereikt kan worden dan wanneer men dat ieder voor zich zou doen.

Met de aanvaarding van de autoriteit als legitiem gezag verliest de burger, zoals aangegeven, het recht om te handelen naar eigen inzicht. Betekent dit nu dat de burger een onvoorwaardelijke plicht heeft om de voorschriften van het statelijk gezag te volgen? Op deze vraag geeft Raz twee verschillende antwoorden, een vanuit het perspectief van de staat en een ander vanuit de positie van de burger. Vanuit de staat bezien doet elke gezagsuitoefening een absoluut beroep op de gehoorzaamheid van de burgers die onderworpen zijn aan het gezag. Aan de burgers wordt de plicht opgelegd om het gezag onvoorwaardelijk te gehoorzamen. Raz stelt dat elke rechtsorde gebaseerd is op de claim dat het bevoegde gezag legitiem is. Dit is een morele bewering, want zij is gebaseerd op de veronderstelling dat aan het gezag het recht toekomt om rechten toe te kennen en plichten op te leggen op gebieden die voor mensen en de menselijke interactie wezenlijk zijn. De vaststelling van wat het recht is in het concrete geval, is evenwel niet afhankelijk van morele of andere normatieve overwegingen over hoe het recht zou behoren te zijn.²² Hieruit volgt volgens Raz dat gezaghebbende regels ook dan bindend zijn, wanneer zij – vanuit een bepaalde normatieve opvatting – niet juist zijn. ‘On the contrary, there is no point in having authorities unless their determinations are binding even if mistaken (though some mistakes may disqualify them).’²³ Ook de Britse politiek filosoof Michael Oakeshott gaat ervan uit dat de gelding van de wet onafhankelijk is van het rechtvaardigheidsgehalte ervan.²⁴ Als we steeds een verkeerd of onjuist voorschrift kunnen herroepen, dan verliezen we het voordeel dat is verbonden met de aanvaarding van gezag als een ‘reliable and succesful guide to right reason.’²⁵

Dat sluit niet uit dat het bestaande recht bekritiseerd en veranderd kan worden, of dat er een uitzondering op een regel kan worden gemaakt, bijvoorbeeld met een beroep op een noodtoestand, maar dat mag alleen op de wijze die door het recht zelf is bepaald. Raz stelt ook dat er, algemeen genomen, geen moreel recht op burgerlijke ongehoorzaamheid bestaat, althans niet in liberale staten waarin het recht op politieke participatie in de samenleving is gewaarborgd. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties, wanneer er slechte en moreel verwerpelijke wetten worden uitgevaardigd, kan burgerlijke onge-

hoorzaamheid gerechtvaardigd zijn. Maar omdat er in liberale staten (conform de gegeven omschrijving) voldoende mogelijkheden zijn om kritiek op wetgeving en wetsvoorstellen tot uitdrukking te brengen en eventueel de bestaande regels te veranderen, is er geen algemeen recht op burgerlijke ongehoorzaamheid. Het morele recht op burgerlijke ongehoorzaamheid wordt vaak verdedigd als een laatste ‘noodrem’, wanneer andere politieke acties hebben gefaald.²⁶ Hierin zit Raz niets anders dan een afkeurenswaardige poging ‘to routinize it and make it a regular form of political action to which all have a right’.²⁷ Omgekeerd, in niet-liberale staten heeft men dat recht wel, opnieuw uitzonderingen daargelaten, zoals wanneer een actie van burgerlijke ongehoorzaamheid tot groter onrecht leidt.

Bezien vanuit de staat heeft de burger dus een absolute en voor iedereen geldende gehoorzaamheidsplicht tegenover de gezagsdragers van de staat. Elke conditionele of selectieve aanvaarding van gezag, waarnaar ik in mijn inleiding verwees, tast het gezag aan dat de staat voor zichzelf claimt. De staat veronderstelt, met andere woorden, een onvoorwaardelijke en onbepaalde autoriteit: we worden geacht de door het bevoegde gezag gegeven voorschriften te volgen, ongeacht de inhoud hiervan. Wanneer we echter vanuit de positie van de burger kijken, dan bestaat deze gehoorzaamheidsplicht volgens Raz niet, zelfs niet in een over het algemeen rechtvaardige rechtsorde. Het is in zijn optiek niet mogelijk om uit de normale rechtvaardiging die geldt voor de aanvaarding van autoriteit – namelijk dat het gezag ons helpt om beter aan de vereisten van de rede te voldoen dan we wanneer de voorschriften van overheidsinstanties niet zouden volgen – een absolute plicht voor de burger af te leiden om statelijke autoriteiten onvoorwaardelijk te gehoorzamen. Het is immers in strijd met de rede om het bevoegde gezag te gehoorzamen, wanneer de gegeven voorschriften onrechtvaardig of onjuist zijn. Maar ook als de voorschriften wel rechtvaardig zijn, dan mag het gezag niet van de burger verlangen dat hij andere overwegingen of redenen om op een bepaalde manier te handelen – conform of contra de wet – opgeeft. Ook heeft de burger geen afgezwakte plicht om de wet te respecteren, ook al kunnen er goede redenen zijn om dat wel te doen. Een burger doet in moreel opzicht niets verkeerd wanneer hij de wet niet respecteert. Maar als hij de wet respecteert, dan volgt daaruit de verplichting om zich daaraan ook te houden. Het is daarentegen wel moreel verwerpelijk wanneer iemand respect heeft voor de wetgeving van een onrechtvaardig bestuur (Raz verwijst hierbij naar het voormalige apartheidsregime in Zuid-Afrika²⁸). Daarnaast wijst Raz de opvatting af die een absolute gehoorzaamheidsplicht tegenover het legitieme gezag tracht te baseren op de instemming door de burger: van de burger mag niet worden verlangd dat hij de staat een eenmalige blanco cheque geeft om voorschriften vast te stellen, waaraan hij vervolgens de rest van zijn leven is gebonden. Het staat de burger natuurlijk vrij met het gezag in te stemmen, maar hij heeft daartoe geen morele plicht.

Raz bepleit uiteindelijk een zogeheten ‘piecemeal approach’²⁹ ten aanzien van gezagsuitoefening door een rechtvaardig bestuur, volgens welke er verschillende gradaties zijn waarin de staat gezag uitoefent over zijn burgers. Hij geeft aan dat er grofweg drie

manieren zijn waarop het bestuur het gedrag van burgers stuurt en beïnvloedt. Ten eerste wordt het gezag van het bestuur door een deel van de burgers aanvaard, die daarmee de door hem gestelde voorschriften als voor hen bindend beschouwen. Ten tweede oefent het bestuur invloed uit op de fysieke, economische en sociale omgeving waarbinnen burgers leven, bijvoorbeeld door verkeersdrempels in hun woonwijk te plaatsen. In een dergelijk geval stuurt het bestuur het gedrag van burgers, maar vraagt daarbij niet om erkenning van zijn autoriteit; het creëert als het ware ‘voldongen feiten’.³⁰ Ten slotte dwingt het bestuur normconform gedrag af door sancties te stellen op schending van de geldende voorschriften. Er zijn ook burgers die het staatsgezag niet aanvaarden, maar om prudentiële redenen hieraan gehoorzamen omdat ze de prijs voor ongehoorzaamheid te hoog achten. Raz concludeert dat het staatsgezag in verschillende gradaties legitiem is voor verschillende burgers: terwijl sommige burgers – niet noodzakelijk op alle terreinen – het staatsgezag aanvaarden, hebben andere burgers respect voor de wet of hebben ze vrijwillig ingestemd met het gezag. Vaak heeft de staat niet eens gezag nodig, aangezien zij met feitelijke maatregelen het gedrag van de burgers kan sturen. In de overige gevallen moet de staat door dreiging met geweld normconform gedrag zien te bewerkstelligen.

3 Gezag en representatie

Aanvankelijk wordt de indruk gewekt dat Raz een pleidooi houdt voor versterking van het staatsgezag: vanuit de staat gezien geldt de gehoorzaamheidsplicht tegenover statelijke autoriteiten onvoorwaardelijk en voor iedereen. Gaandeweg zijn betoog blijkt echter dat hij, vanuit het perspectief van de burger, geen absolute en algemene gehoorzaamheidsplicht wenst aan te nemen. De staat kan volgens hem de burger niet dwingen om zijn gezag te erkennen, met het gezag in te stemmen of de wet te respecteren. De burger heeft alleen een goede reden het staatsgezag te aanvaarden, wanneer het voldoet aan de voorwaarden die Raz in zijn ‘service conception’ heeft gesteld en wanneer derhalve mag worden aangenomen dat de sociale coördinatie die op een bepaald terrein vereist is, beter door de staat kan worden georganiseerd dan op andere manieren. Wanneer de burger het statelijk gezag heeft erkend, dan heeft de burger de verplichting op zich genomen om – binnen de grenzen van het redelijke en rechtvaardige – ook incidentele verkeerde of onjuiste voorschriften te volgen, omdat anders de ratio achter de erkenning van het gezag ontvalt. De gezagsdrager kan zijn functie van een betrouwbaar en effectief ‘richtsnoer van de rede’ niet vervullen als zijn autoriteit steeds opnieuw ter discussie wordt gesteld. Bovendien verzuimen we dan te profiteren van de belangrijke ontlastende functie die gezag heeft, namelijk dat we niet steeds zelf hoeven te bedenken welke morele of praktische richtlijnen we in voorkomende gevallen moeten volgen. Dat betekent dat we ons ook aan de wet moeten houden in schijnbaar onbetekenende gevallen waarin niet-naleving van de voorschriften het voortbestaan of het functioneren van de rechts-

orde niet meteen in gevaar brengt. Tegelijk tekent Raz aan dat we het gevaar van een enkele wetsovertreding niet moeten overdrijven: '() it is a melodramatic exaggeration to suppose that every breach of law endangers, by however small a degree, the survival of the government, or of law and order.'³¹ Bovendien stelt hij dat in veel gevallen erkenning van het staatsgezag niet noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat burgers zich aan de wet houden. Dat kan ook worden bereikt door feitelijke maatregelen te nemen (zoals de aanleg van verkeersdrempels) of door te dreigen met sancties (die de burgers treffen in wat hun dierbaar is: hun leven, vrijheid en bezit).

Naar mijn mening onderschat Raz daarmee het belang van erkenning van de staat als legitiem gezag voor het goed functioneren van de staat. Hoewel hij ongetwijfeld gelijk heeft wanneer hij stelt dat deze erkenning geen morele plicht is en dus altijd vrijwillig moet geschieden, houdt een bewind het meestal niet erg lang vol als het uitsluitend of voornamelijk is gebaseerd op geweld (in de vorm van sancties en feitelijke maatregelen). Het merendeel van de burgers moet het gezag als legitiem erkennen, al was het maar om de onwillige minderheid in het gareel te houden. Veel dictatoriale regimes in de Arabische landen staan onder zware druk of zijn inmiddels bezweken, omdat zij niet langer op de steun van de bevolking konden rekenen en burgers in opstand zijn gekomen. Meer principieel mag een staat die zich als rechtsstaat manifesteert, en dus tracht een zowel effectief als rechtvaardig bestuur te voeren, zich niet met geweld alleen handhaven, maar moet het bevoegde gezag kunnen rekenen op instemming van in ieder geval het merendeel van de burgers. Raz erkent ook dat elke staat er aanspraak op maakt het legitieme gezag te vertegenwoordigen, op grond waarvan het van zijn burgers onvoorwaardelijke gehoorzaamheid verlangt. Tegelijk maakt hij de erkenning van het staatsgezag afhankelijk van de rationeel calculerende burger, die per terrein moet beslissen of hij het zelf oplost of het, vanwege de vereiste sociale coördinatie, aan de staat of eventueel een andere, niet noodzakelijk publieke instantie overlaat. Een dergelijke 'piecemeal approach' van gezag, waarin burgers naar believen het gezag aanvaarden of niet, volstaat niet om een staat overeind te houden.

Ondanks mijn waardering voor de soms huiveringwekkende scherpte waarmee Raz het begrip 'gezag' heeft gefileerd, heb ik bezwaar tegen zijn eenzijdig rationele benadering van gezag. Hij gaat ervan uit dat (de aanvaarding van) gezag in essentie een rationeel fenomeen is: 'Authority is based on reason.'³² Dat betekent dat we volgens hem, normaal gesproken, gezag erkennen wanneer we van mening zijn dat we door onze onderwerping aan de autoriteit beter in staat zijn rationeel te handelen dan wanneer we het zelf hadden gedaan of het aan andere, publieke of niet-publieke instanties hadden overgelaten. In geval van een arts is dat goed voorstelbaar, want als wij onze gezondheid willen bevorderen, dan doen wij er als leken, rationeel gesproken, beter aan de voorschriften van de erkende arts te volgen in plaats van zelf te dokteren of een alternatieve, niet-gediplomeerde genezer te raadplegen. De vraag is echter of dit voor alle autoriteiten geldt of, meer fundamenteel, de aanvaarding van gezag op welk gebied dan ook altijd geheel of grotendeels een rationele kwestie is. De onderwerping aan religieuze leiders

kan bijvoorbeeld moeilijk worden gereduceerd tot een rationele keuze. Gesteld dat geloven een rationeel doel is (waarvoor goede redenen voor en tegen te geven zijn), dan kan men zich afvragen of gelovigen hun geloof en hun religieuze leiders 'kiezen' en kunnen en willen rechtvaardigen op rationele gronden. Vaak heeft men een onberedeneerd of onberedeneerbaar vertrouwen in de kerk als institutie, dat voortkomt uit de vertrouwdheid met een traditie waarin men is opgevoed en opgegroeid. Een dergelijk vertrouwen is soms zelfs immuun voor goede redenen. Dat blijkt in extremo in gevallen waarin gelovigen bereid zijn een sekteleider tot in de dood te volgen. Maar ook in gevestigde kerkelijke instituties als de rooms-katholieke kerk blijven mensen hun geestelijk leiders trouw, ondanks alle misstanden die van deze institutie bekend worden. Geloven heeft met *overgave* te maken – soms tegen beter weten in, soms zonder te willen weten, soms simpelweg zonder te weten.

Ook de keuze voor een arts is meestal niet volledig beredeneerd. Patiënten hebben maar beperkte informatie over de kwaliteit van een arts en gaan meestal naar de arts die het dichtst bij hen in de buurt is gevestigd of over wie goede verhalen bekend zijn. Bij twijfel over het consult van een arts kan men een tweede arts raadplegen, maar op een gegeven moment houdt het op en zal men het oordeel van de geneeskundige autoriteit moeten aanvaarden, zonder zeker te weten of dat oordeel juist is. Mensen die teleurgesteld zijn in de reguliere geneeskunde gaan vaak naar een alternatieve genezer, niet noodzakelijk omdat ze overtuigd zijn dat hun gezondheid daarmee beter gediend is (hoewel die hoop er mogelijk wel is), maar vooral omdat ze bij hem een luisterend oor en meer aandacht voor hun persoon verwachten te vinden. Het gezag van een arts berust dus niet uitsluitend op rationele gronden, die voortvloeien uit het doel waarmee de arts wordt geraadpleegd (te weten bevordering van de eigen gezondheid). Voor de aanvaarding van het staatsgezag zijn eveneens geen uitputtende redenen te geven. Burgers kunnen vaak moeilijk beoordelen door welke instantie en op welke wijze een bepaald onderwerp het beste gereguleerd kan worden. Moet er op centraal Europees niveau financieel beleid worden gevoerd, moeten de lidstaten dat zelf doen of moet het aan de markt worden overgelaten? Moeten we de euro behouden of afschaffen? Is lidmaatschap van de Europese Unie per saldo gunstig of ongunstig voor de Nederlandse staat? Hoe moeten we dat berekenen? Valt het te berekenen? Burgers hebben geen idee en de deskundigen zijn ernstig verdeeld. We weten het niet.

Waarom moet men zich dan aan de wet houden, als redenen tekortschieten? Voor de acceptatie van gezag is meer nodig dan vaststelling van het rationele belang dat met de gezagsaanvaarding is gediend. We moeten bereid zijn om een gok te wagen. Zoals bekend zag de Franse filosoof Pascal het geloof in God eveneens als een gok: Hij kan bestaan of niet bestaan. Omdat we niets te verliezen hebben bij de aanname dat Hij bestaat, en mogelijk in het hiernamaals alles te winnen, kunnen we – in Pascals kansberekening – beter in Hem geloven. Dit is geen gevoelsmatige, maar een beredeneerde gok.³³ Toch blijf het een gok, omdat ze is gebaseerd op een fundamentele, nooit weg te nemen onzekerheid: 'We zijn dus niet in staat te weten wat Hij is en evenmin of Hij bestaat.'³⁴ Een

dergelijke eenvoudige calculatie kunnen we bij het staatsgezag niet maken: er zijn op elk moment andere ordeningen of regelingen mogelijk³⁵ en we kunnen nooit, ook niet achteraf, vaststellen wat de beste was geweest. Zolang we ons *grosso modo* met de bestaande rechtsorde kunnen verenigen (om welke reden dan ook), dan moeten we het staatsgezag aanvaarden.

Doordat Raz weinig oog heeft voor de niet-rationele, of anders-rationele, aspecten van gezag, gaat hij voorbij aan het belang van *representatie* voor het verwerven en behouden van gezag. Gezag moet ergens voor staan, voor iets hogers dan het niveau van de concrete ordening overstijgt. Van de functie van sociale coördinatie, die Raz opvoert als de belangrijkste reden om het statelijk gezag te aanvaarden, gaat weinig motiverende kracht uit. Elke ordening zorgt in meer of mindere mate voor de regulering en coördinatie van het gedrag van burgers; anders zou het geen orde zijn, maar chaos. Waarom zouden we dan de ene boven de andere ordening verkiezen? We moeten ten minste het idee hebben dat de ene orde een betere, meer rechtvaardige orde is. Om dat idee over te brengen heeft gezag representatie nodig. In zijn verhandeling over het belang van de politieke vorm in het rooms-katholicisme heeft Carl Schmitt aandacht gevraagd voor juist dit aspect van autoriteit. De politieke macht van het catholicisme berust naar zijn mening noch op economische noch op militaire machtsmiddelen, maar hangt geheel af van wat hij het 'Pathos der Autorität'³⁶ noemt. Volgens Schmitt is de bijzondere kwaliteit van het catholicisme, als een *complexio oppositorum* ofwel een eenheid van tegenstellingen, gelegen in de erkenning en de institutionalisering van het beginsel van representatie. Aan dit politieke principe heeft het op juridische wijze vormgegeven, doordat het van het priesterschap een ambt heeft gemaakt en de paus niet als profeet, maar als plaatsvervanger van Christus heeft erkend. Het ambt geeft aan de priester een waardigheid die onafhankelijk is van zijn charisma en die ook van zijn persoon lijkt te abstraheren. Tegelijkertijd heeft het ambt van priester niet het onpersoonlijke, rationele gezag van de ambtenaar, maar is zijn gezag direct terug te voeren op de persoonlijke opdracht en de persoon van Christus.³⁷ De kerk vertegenwoordigt, aldus Schmitt, de 'civitas humana': '[S]ie stellt in jedem Augenblick den geschichtlichen Zusammenhang mit der Menschwerdung und dem Kreuzesopfer Christi dar, sie repräsentiert Christus selbst, persönlich, den in geschichtlicher Wirklichkeit Mensch gewordener Gott.'³⁸ Vanwege haar vermogen tot representatie acht hij het catholicisme superieur aan het economische en technologische denken van de moderne tijd, dat uitsluitend op de bevrediging van materiële behoeften is gericht en niet tot representatie in staat is, omdat het alleen de reële aanwezigheid van de dingen verlangt.

Ook het politieke kan volgens Schmitt niet zonder representatie: 'Kein politisches System kann mit bloßer Technik der Machtbehauptung auch nur eine Generation überdauern. Zum Politischen gehört die Idee, weil es keine Politik gibt ohne Autorität und keine Autorität ohne ein Ethos der Überzeugung.'³⁹ Gezag is altijd zowel persoonlijk, omdat de idee zich altijd in een concreet persoon manifesteert, als bovenpersoonlijk, aangezien in de persoon de idee tot uitdrukking komt. Het politieke omvat meer dan

alleen de economie en kan zich daarom niet enkel beroepen op economische noties als ‘productie’ en ‘consumptie’, maar moet verwijzen naar een algemeen idee van rechtvaardigheid die in onstoffelijke waarden als vrijheid en gelijkheid of, vanuit democratisch oogpunt, de idee van het volk nader wordt geconcretiseerd. Om deze idee tot uitdrukking te brengen, is retoriek vereist: ‘Die Fähigkeit zur Form, auf die es hier ankommt, hat ihren Kern in der Fähigkeit zur Sprache einer großen Rhetorik.’⁴⁰ Overtuiging ontstaat hierbij evenwel niet doordat er argumenten worden gegeven en discussies worden gevoerd, maar doordat mensen geloof en waarde hechten aan de representatieve rede waarvan de spreker zich bedient. Wil de gezagsdrager zijn representatieve functie kunnen waarmaken, dan moeten burgers zijn gezag aanvaarden en bereid zijn zich aan zijn gezag te onderwerpen. Arendt geeft ook aan dat ‘authority demands obedience’.⁴¹ Gehoorzaamheid veronderstelt hiërarchie, dat wil zeggen een verhouding van ongelijkheid tussen de gezagsdrager en de burger. Tegelijk stelt Arendt dat de burger ondanks zijn gehoorzaamheid zijn vrijheid behoudt, omdat hij zich in de rechtsstaat niet onderwerpt aan een persoon maar aan het onpersoonlijke regime van de wet. Schmitt betoogt dat deze onderwerping niet mogelijk is zonder een geloof in of vertrouwen op de gezagsdrager, die deze idee van vrijheid (of een andere idee) op een voor de burger overtuigende manier personifieert en symboliseert. Zolang burgers geloof hechten aan deze idee en ervan overtuigd zijn dat er iets aan de materiële werkelijkheid voorafgaat of hieraan transcendent is, blijft volgens hem de gedachte van een autoriteit ‘boven ons’ levend.

Met de onttovering van de wereld, de teloorgang van de Grote Verhalen en de vergaande liberalisering van het politiek denken is het vermogen tot representatie sterk afgenomen. Dat maakt de hedendaagse politiek vaak zo kleurloos en weinig inspirerend. Waar staat de politiek tegenwoordig nog voor, behalve voor een strijd over de noodzaak van een hele reeks aan financiële ingrepen en ombuigingen? Bij de presentatie van de regeringsverklaring eind 2010 stelde premier Rutte: ‘We moeten snoeien om te groeien.’⁴² Maar waartoe moeten we snoeien teneinde later te groeien? Welk vergezicht gloort als we eindelijk, met veel pijn en moeite, onze schulden hebben afbetaald? De oppositie van zowel rechter- als linkzijdige stelt daar weinig anders tegenover dan een krampachtig vasthouden aan materiële verworvenheden. Zonder visie dwingt de macht weinig gezag af.

4 De gifbeker van Socrates

In het voorafgaande heb ik getracht een begrip van staatsgezag te ontwikkelen dat, op instigatie van Arendt, gezag onderscheidt van zowel geweld als overtuiging door middel van het geven van redenen. Dat betekent niet dat gezagsuitoefening nooit met geweld gepaard kan gaan. Wanneer gezag niet voldoende is, zal de onwillige burger door (dreiging met) sancties tot normconform handelen moeten worden bewogen. In dat geval wordt overeenstemming met de wet niet bewerkstelligd doordat de burger de autoriteit

van statelijke instanties erkent, maar uit angst voor het leed dat deze hem kunnen toebrengen. Het betekent ook niet dat een gezagsdrager geen redenen zou mogen of moeten geven in het kader van de uitoefening van zijn gezag. Zoals Raz aangeeft, kunnen goede redenen ertoe bijdragen dat burgers bereid zijn de wet te volgen, met name wanneer zij inzien dat met de aanvaarding van het staatsgezag een doel dat zij toch al wilden bereiken (bijvoorbeeld verkeersveiligheid), het beste kan worden bereikt als zij het gezag van statelijke instanties om voorschriften op dit terrein te stellen en te handhaven, erkennen. Alleen schiet een dergelijke rationele rechtvaardiging tekort om het staatsgezag in de rechtsstaat te funderen. De normatieve ordening die de rechtsstaat biedt kan geen stand houden wanneer de burger op elk terrein zijn eigen afweging maakt om het gezag al dan niet te volgen. Bovendien verliezen burgers het praktische voordeel dat met aanvaarding van het staatsgezag op sommige terreinen is gemoeid – namelijk het niet zelf hoeven te bedenken wat in het concrete geval de verstandigste handelwijze is –, als zij dat op andere terreinen weer kunnen verwerpen. Op grond van deze overwegingen heb ik als algemene richtlijn voorgesteld dat burgers zich aan de wet zouden moeten houden als zij zich in grote lijnen met het staatsgezag kunnen verenigen. De burger die het staatsgezag heeft aanvaard (waartoe hij nimmer kan worden gedwongen), heeft een in beginsel onvoorwaardelijke gehoorzaamheidsplicht op zich genomen; er bestaat geen rechtsstaat *à la carte*. Voor deze algemene gehoorzaamheidsplicht gelden, globaal genomen, drie uitzonderingen: een burger is ontheven van de zichzelf opgelegde plicht tot naleving van de wet, als (1) de schending van de wet evident triviaal is (men mag bijvoorbeeld als weggebruiker het stoplicht negeren op een rustige zondagochtend als er verder geen verkeer is); (2) er zich een uitzonderingstoestand voordoet (nood breekt wet) en (3) het staatsgezag stelselmatig misbruik van zijn macht maakt en op grote schaal moreel verwerpelijke wetten uitvaardigt. In het laatste geval verliest de staat zijn gezag, in de eerste twee gevallen blijft het staatsgezag behouden maar zijn er bijzondere omstandigheden die een tijdelijk en incidenteel opschorten van de gehoorzaamheidsplicht rechtvaardigen. Deze gehoorzaamheidsplicht laat vanzelfsprekend onverlet dat de burger altijd de mogelijkheid heeft om een voorschrift waarmee hij het niet eens is ter discussie te stellen op de wijze die door de wet is bepaald (bijvoorbeeld door de rechter in te schakelen of de wetgever om andere wetgeving te verzoeken).

Voor het verwerven en behouden van gezag schieten goede redenen uiteindelijk tekort. We kunnen nooit zeker weten of het een verstandige keuze is geweest om het gezag, in een concrete situatie of in algemene zin, te aanvaarden. We moeten de gok wagen, als we waarde hechten aan de bestaande rechtsorde. Zoals Schmitt laat zien, is representatie wezenlijk voor gezag: gezag moet de geloofwaardige verpersoonlijking zijn van een algemeen idee van rechtvaardigheid. Daartoe is, behalve een aansprekend idee, een retorisch sterke verwoording van dit idee van groot belang. Dat houdt niet in dat de gezagsdrager de burger met argumenten moet overtuigen van zijn gezag. Arendt stelt terecht dat het geven van redenen een uitstel van gezag betekent. In wezen is argumentatie het zoete omhulsel waarmee de bittere pil van het verlies aan autonomie (in de

zin van zelfbeschikking) voor de moderne mens enigszins draaglijk wordt gemaakt. De burger, die aan zijn onmondigheid is ontsnapt, heeft er in toenemende mate moeite mee om het gezag van boven hem geplaatste instanties te aanvaarden. Om die reden doet de hedendaagse gezagsdrager zich vaak voor als een ‘communicative authority’⁴³ en kleedt hij zijn voorschriften vriendelijk in, als ware het verzoeken die de burger ook straffeloos zou mogen negeren. Hij zegt tegen zijn ondergeschikte niet: ‘Je moet dit doen’, maar legt uit waarom het moet gebeuren en vraagt hem dan, *voor de vorm*, of hij het zou willen doen. De ondergeschikte weet dat hij zich – zolang hij zich aan het staatsgezag heeft onderworpen – het voorschrift van het bevoegde gezag moet volgen, hoewel hij mogelijk niet overtuigd is van het belang ervan. Uitleg, argumentatie, een vriendelijke toonzetting – het zijn allemaal hulpmiddelen bij de uitoefening van gezag die worden ingezet als het gezag niet meer op eigen benen kan staan, maar ze raken niet de kern van gezag. Sterker nog, ze kunnen het gezag ook verzwakken, wanneer de indruk wordt gewekt dat met het bestuur over van alles en nog wat te onderhandelen valt.⁴⁴ Uiteindelijk komt het bij gezag niet aan op de aanvaardbaarheid van de aangevoerde argumenten of de plausibiliteit van de gegeven toelichting. We moeten bereid zijn ons bij het gezag neer te leggen, ook al zijn er soms geen goede redenen voor te geven en ook al komt het ons niet altijd goed uit. We schenken het gezag ons vertrouwen door ons er onvoorwaardelijk aan over te geven (genoemde uitzonderingen daargelaten), in de hoop dat dit vertrouwen niet wordt beschaamd.

In ruil daarvoor mogen we van de gezagsdrager verwachten dat hij zich als een waar-dige representant van de rechtsstaat gedraagt en de hieraan ten grondslag liggende idee van rechtvaardigheid op een overtuigende manier uitdraagt. Dat betekent in ieder geval dat hij de wet zonder aanzien des persoons toepast, geen enkele burger van rechtsbescherming uitsluit, zichzelf of zijn naasten geen voordelen toekent en geen eigen belangen nastreeft maar enkel het algemeen belang bevordert.⁴⁵ Zolang het in het gezag gestelde vertrouwen niet (of althans niet stelselmatig) wordt beschaamd, dient de burger die zich vrijwillig aan het gezag heeft onderworpen, zich aan de wet te houden – zonder voorbehoud, dat wil zeggen zonder zich steeds weer, van geval tot geval, af te vragen of het wel in zijn eigen belang is, of het hem voldoende voordeel biedt en of er een goede rechtvaardiging voor is.

Of de moderne mens nog in staat is tot een dergelijke gezagsgetrouwheid, is zeer de vraag. Maar weinigen zullen nog begrip kunnen opbrengen voor de gelatenheid waarmee Socrates zijn veroordeling wegens het bederven van de jeugd aanvaardde. Zoals bekend sloeg hij de kans om te ontsnappen af en dronk hij vrijwillig de gifbeker leeg die hem als straf was opgelegd, omdat hij weigerde kwaad met kwaad te vergelden.⁴⁶ In zijn dialoog met Crito, een vriend die hem tot vluchten tracht te bewegen, stelt hij zich voor dat hij in discussie gaat met de wetten en het bestuur van Athene. Zij houden hem voor dat hij zijn leven lang van de wetten heeft geprofiteerd. Wanneer hij het vonnis niet zou accepteren, zou hij het staatsgezag ondermijnen waaraan hij zijn leven te danken heeft.

[De wetten spreken tegen Socrates:] ‘Goed, en nu u bent geboren, grootgebracht en opgevoed, zou u dan kunnen zeggen, om te beginnen dat u van ons niet een kind en een slaaf was, uzelf en uw voorouders? En als dat zo is, denkt u dan dat u evenveel rechten hebt als wij? En als wij iets tegen u ondernemen, denkt u dan dat u het recht hebt zoiets terug te doen? Of is het soms zo dat u met uw vader niet op voet van gelijkheid stond wat rechten betreft, en met een meester als u die had, en tegenover hén niet mocht terugdoen wat u werd aangedaan, niet tegenspreken wanneer u werd terechtgewezen en niet terugslaan wanneer u werd geslagen, enzovoort, maar is het u blijkbaar tegenover uw vaderland en de wetten wél geoorloofd om, als wij ertoe overgaan u te vernietigen in de mening dat dit rechtmatig is, van uw kant zo goed u kunt te proberen ons, de wetten, en het vaderland, te vernietigen? En wilt u beweren dat u daarmee rechtmatig handelt, u die werkelijk om morele kwaliteit geeft? Is het u met al uw inzicht soms ontgaan dat een vaderland iets waardevollers is, gewichtigers en heiligers dan een vader en een moeder en alle voorouders samen, en dat het in hoger aanzien staat bij goden en bij mensen die verstandig zijn? Dat men er ontzag voor moet hebben en wanneer het kwaad is het meer moet ontzien en ter wille zijn dan een vader? En dat men moet doen wat het beveelt, als men het niet tot andere gedachten kan brengen, en rustig moet ondergaan wat het opdraagt, of men nu wordt geslagen of gevangengezet, – of als het je de oorlog instuurt om gewond te raken of te sneuvelen, moet dat gedaan worden, zo wil het recht, en je mag niet wijken of terugtrekken of je plaats in het gelid verlaten, maar in de oorlog en voor de rechtbank, overal, moet je doen wat de gemeenschap en het vaderland bevelen, tenzij je het een andere opvatting kunt bijbrengen over wat recht is. En verzet is niet geoorloofd, niet tegen je moeder of je vader en nog veel minder tegen je vaderland.’ [Socrates spreekt tegen Crito:] Wat zullen we daarop zeggen, Crito? Dat de wetten gelijk hebben of niet? Ik denk van wel.⁴⁷

Socrates ziet derhalve geen grond om zich aan het gezag te onttrekken en ondergaat rustig wat de wetten van hem verlangen. Dit is meer dan gelatenheid, het is een positieve bevestiging van het gezag van de staat, zelfs wanneer het tegen het eigen belang ingaat en het eigen leven op het spel staat. Een dergelijke vergaande aanvaarding van gezag spreekt in de huidige tijd niet langer vanzelf. Maar tegelijk hebben we iets van deze radicale onvoorwaardelijkheid nodig, als we de staatsvorm waaraan we hechten, in stand willen houden.

Prof. dr. Bart van Klink is hoogleraar Methoden van recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.



Foto: Alexandra Gabrielli

Evelien Tonkens (1961) is bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de afdeling Sociologie en Antropologie van de Universiteit van Amsterdam, waar zij onderzoek doet naar de rechten en plichten van de burger ten opzichte van de gemeenschap. Tonkens leidt verschillende korte en meerjarige onderzoeksprojecten gericht op burgerschap in de pluriforme (multiculturele) samenleving, burgerparticipatie en burgerinitiatief en burgerschap en de modernisering van de verzorgingsstaat. Van haar hand verschenen onder andere Handboek moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal (2006, redactie samen met Justus Uitermark en Marcel Ham); Spugen op kleine leiders. Tien kortsluitingen in een opgewonden samenleving (2009); Mondige burgers, getemde professionals (vierde druk, 2008); De onbeholpen samenleving – Burgerschap aan het begin van de 21^e eeuw (2011, in samenwerking met Menno Hurenkamp).

Barend Rombout (1958) werkte vijftientig jaar bij de politie in Rotterdam. Sinds 2000 werkt hij bij de gemeente Rotterdam, waar hij in 2006 hoofd werd van Bureau Frontlijn. Dit bureau richt zich op het bedenken van oplossingen voor problemen in de achterstandswijken op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs, jeugd, ouderen, wonen, armoede en werkloosheid. Bureau Frontlijn zet stagiairs in bij projecten. Een voorbeeld daarvan is de Veldacademie, in samenwerking met de TU Delft, waarin studenten onderzoek doen naar de praktijk van alledag in de wijken. Een belangrijk aspect van Bureau Frontlijn is het streven naar autonome professionals die initiatieven nemen en ingrijpen op momenten dat dat nodig is. In 2011 werd Rombout met twee anderen genomineerd voor de titel Overheidsmanager van het jaar. Hij is Voortrekker van de Stichting Beroepseer.

Theorie ontmoet praktijk

Handreikingen voor effectief modern gezag

Gesprek met Evelien Tonkens en Barend Rombout

Thijs Jansen en Alexandra Gabrielli

Hoogleraar Evelien Tonkens, in gesprek met doorgewinterde politie-agent Barend Rombout, die tegenwoordig actief is in het Rotterdamse welzijnswerk.

Thijs Jansen: Ik zou het graag met u hebben over het gezag van professionals. Mijnheer Rombout, wat verstaat u onder gezag? Kunt u een voorbeeld geven?

Rombout: Er zijn verschillende soorten gezag. De uiterste vorm ervan is een bevel, een opdracht die je moet opvolgen, anders volgt er sanctie. Maar onder de noemer ‘gezag’ valt bijvoorbeeld ook overredingskracht, die niet per se een negatief aspect hoeft te hebben.

Heeft een bevel wel een negatief aspect?

Vaak wel, omdat mensen na een bevel pas over de streep gaan. Vrijwillig zouden ze het niet doen. Een bevel is het bovenste dunne laagje van gezag, maar daaronder is een grote variatie aan wat je motiveren zou kunnen noemen. Als we willen dat er wat gebeurt, gaan we trekken en duwen, zonder formele macht. Iemand kan ook gezag uitstralen en zeggen: we gaan dit doen. De ander zegt dan: misschien is dat wel een goed idee.

Die formele macht is niet altijd noodzakelijk om dingen voor elkaar te krijgen?

Bijna nooit. Dat is misschien een rare opmerking uit de mond van een politieman.

Hebben we dan wel politie nodig?

We hebben wel politie nodig, maar politie die het op een andere manier kan dan met macht alleen. We hebben bijvoorbeeld veel te maken met jongens die uit detentie komen na een gevangenisstraf wegens een steekpartij of verkrachting. Zij zitten vrijwillig in een traject, maar ze blijven wel, terwijl ze moeten doen wat wij zeggen.

Waarom doen ze dat?

Omdat ze zelf ook inzien dat er voordeel voor hen in zit. Wat je iemand opdraagt, moet ook in zijn voordeel zijn.

Wat is het voordeel voor deze jongeren?

Rombout: Dat is dat ze bijvoorbeeld, als zij doen wat wij vragen, kans krijgen op huisvesting, een stageplek en een baan. We zorgen redelijk goed voor ze, maar ze kunnen niet achterover leunen, ze moeten echt aan de slag.

Als ze niet meewerken, volgt er sanctie?

Nee, geen sanctie, maar een stevig gesprek. Maar zelfs dat is bijna nooit nodig, hoe gek het ook klinkt. Als je mensen op een andere manier bejegt, hoef je vaak geen sancties te gebruiken.

Mevrouw Tonkens, in uw boeken lees ik dat u legitiem gezag heel sterk verbindt met democratie en democratische verantwoording. Hoe moeten we dat zien?

Tonkens: Gezag behelst altijd een zekere mate van vrijwilligheid. Dat is het verschil met macht. Als ik macht heb, moet jij doen wat ik wil en dan maakt het niet uit wat jij ervan vindt. Bij gezag is er altijd sprake van instemming. In de zin van: ik gehoorzaam omdat ik ook inziet dat het nodig is dat ik dat doe. Dat is het typische van gezag. In een democratische en egalitaire samenleving heb je aan macht alleen niet zo heel veel, je hebt ook gezag nodig om iets voor elkaar te krijgen. In de afgelopen vijftig jaar heeft de politie bijvoorbeeld goed geleerd hoe je gezag kan uitoefenen binnen democratische en egalitaire verhoudingen. Je hoeft maar de grens over te gaan en je treft in het buitenland een andere, autoritaire politiestijl. Onze agenten zijn goed getraind in enerzijds sanctioneren in de wetenschap dat ze het geweldsmonopolie achter zich hebben, en anderzijds in het communicatief uitoefenen van gezag. De combinatie is heel typerend voor de huidige tijd. Je moet in staat zijn de traditionele gezagsvormen, gebaseerd op je positie of deskundigheid, te combineren met modernere vormen, die gebaseerd zijn op empathie, dialoog en communicatie.

Is dit meer persoonlijk gezag?

Ik noem het communicatief. Je kunt geen gezag uitoefenen zonder te communiceren. Dit is heel essentieel in een democratische, egalitaire samenleving. Je verplaatsen in wat de ander meemaakt, duidelijk een idee van de ander hebben en nagaan wat beter voor hem is. Je hoort het wel als die ander het er niet mee eens is. Gezag uitoefenen is een kunst geworden. Dat is ook zo interessant aan dit onderwerp.

In een egalitaire en democratische samenleving is het legitiem dat mensen zeggen: ik hoef niets van jou aan te nemen, dus leg me maar uit waarom ik dat moet doen. De vraag is dan wel wanneer het legitiem is om dit te vragen. In principe moet je dit in een democratie altijd kunnen vragen, maar wel met mate: je moet als burger ook weten maat te houden en bijvoorbeeld een ambulanceverpleegkundige of agent in actie niet op dat moment zelf om legitimatie vragen: dat kan ook daarna, of als je meerdere klachten verzameld hebt.

Naast communicatief heb je ook meer populistisch gezag.

Wat bedoelt u met populistisch?

Populistisch gezag is gezag dat je ontleent door identificatie met en articulatie van wat burgers raakt en waarbij je je tegenover het hogere gezag stelt. Vanuit identificatie ontleen je gezag door de klachten van 'de mensen' te articuleren, en tegen het hogere gezag te protesteren of fulmineren. Dat bedoel ik niet negatief; populisme is hier een neutrale term voor gezag dat niet zoals gebruikelijk van bovenaf komt, maar van onderop. Het heeft wel altijd een vijand boven zich nodig; met de burger fulmineert de populistische gezaghebber tegen de hoge heren in Den Haag. Wilders doet dit, maar je ziet het verschijnsel ook onder professionals. Deze vorm van gezag is soms heel goed, als het gericht is op het aan de kaak stellen wat mensen treft die dit zelf niet zo goed kunnen of willen articuleren. Het is alleen negatief als het niet oplossingsgericht is, maar het fulmineren een doel op zich wordt, en er geen bereidheid tot dialoog is.

U heeft natuurlijk al veel zien veranderen in de manier hoe er tegen gezag aangekeken wordt. Kunt u hier iets over vertellen?

Rombout: Ik heb het niet zo erg zien veranderen. Wat ik wel heb zien veranderen is dat er veel meer werkers getraind worden op sociale vaardigheden en communicatie. Het is een kunstje leren, dat heel handig kan zijn. Daarnaast helpt het als je de intrinsieke motivatie van de mensen weet te activeren. Dus niet zeggen: jij moet dit, want dan heb je de hele dag ruzie en dat willen mensen natuurlijk ook niet. Er is meer aandacht gekomen voor het leren van dit soort vaardigheden, maar ik denk dat de effectiviteit ervan nog heel persoonsafhankelijk is.

Zag u vroeger bij de politie ook al personen met charisma?

In iedere ploeg bij de politie had je altijd wel een paar personen die alles voor elkaar kregen. Bij hen gebeurde ook op straat wat er moest gebeuren. Je had er ook een paar bij wie incidenten altijd uit de hand liepen. Mensen vinden het heel vervelend als ze niet weten waar ze aan toe zijn. Je kan beter duidelijk zijn: zo gaan we het doen en ik wil ook best naar uw argumenten luisteren en misschien een beetje toegeven, maar niet opschuiven en teruggaan. Mensen accepteren dat niet en verliezen hun vertrouwen in je. Maar je hebt inderdaad mensen die van nature gezag hebben.

Is dat charisma?

Ze gedragen zich rustig en gaan niet schreeuwen. Ze zijn duidelijk.

De politie maakt sinds de jaren tachtig gebruik van de methode-Van der Steen in het lesprogramma. Leert deze methode niet een soort formules die je kunt gebruiken in de omgang met mondige burgers? Die methode is ingevoerd tijdens de HPO, de hervorming van de primaire opleiding bij de politie in de jaren tachtig. Nu zijn we inmiddels weer verder. Voor die tijd leerde je wetten en ging je met een oudere collega op stap die voordeed hoe het moest na de opleiding. Wij konden in drie maanden tijd de stad verkennen, maar een training in sociale

vaardigheden en hoe je een gesprek moest voeren was er niet bij. Je moest boeven vangen en misdrijven opsporen en dat was het wel zo'n beetje. Van der Steen was begonnen met zijn methode omdat destijds heel kleine conflicten uit de hand liepen door een gebrek aan vaardigheden van de politieagent. Bij gezag hoort dat je het gezag moet kunnen uitleggen. Waarom doe je iets en waarom doe je het zo? Je moet ook naar mensen kunnen luisteren. Vroeger was het zo van: we hebben met jou niets te maken, we doen het op onze manier.

Dat werd ook meer geaccepteerd dan nu?

Ja, ik begon in 1976 met de opleiding, maar toen zag je al beweging komen. In de jaren zeventig was de methode nog erg militair.

Kunt u een voorbeeld geven van de methode-Van der Steen?

Van der Steen leerde je vaardigheden en oefenen aan de hand van op film opgenomen situaties uit de dagelijkse praktijk, zoals iemand bekeuren. Je kreeg een stuk of vijf vaardigheden aangereikt die nu nog gelden.

Gebruikt u die nog steeds?

Ik weet niet of ik ze bewust gebruik, maar ik ben me wel bewust van het verloop van gesprekken. Dat is het mooie van het politievak. Veel politiemensen denken in scenario's. De meeste mensen denken dat politiemensen snel kunnen reageren en acties uitvoeren, maar van tevoren denken ze al goed na over de uitvoering van hun acties. Dat noemen we handelen. Handelen is een combinatie van al die scenario's. In je hoofd heb je die scenario's paraat, je bent voorbereid. Als het dit scenario is, doen we dit. Als je dan uit de auto stapt en moet optreden, kun je wat je van tevoren hebt bedacht heel snel uitvoeren. Daardoor treed je ook met meer gezag op. Met de methode-Van der Steen kun je mensen in een bepaalde situatie – ook hulpverleners – weerbaar maken voor bepaald gedrag van de mensen met wie ze te maken krijgen.

Je moet in scenario's reageren?

Ja, bijvoorbeeld iemand laten uitpraten in plaats van er gelijk bovenop willen zitten. Je maakt gebruik van dit soort simpele, psychologische vaardigheden. Je blijft duidelijk en wijkt alleen positief van het scenario af. Je gaat niet meebewegen en dan weer terug.

U heeft veel gekeken naar andere professionals. Zouden we kunnen zeggen dat professionals in andere beroepen dan de politie sinds de ontwikkelingen van de jaren zestig – de gezagscrisis, de individualisering en de maatschappelijke processen – onzeker zijn geworden over hun gezagspositie?

Tonkens:. Ja, er zijn veel professies waar veel onzekerheid is over gezag. Met name in het sociaal werk in brede zin, het maatschappelijk en jongerenwerk. Dat heeft voor een deel te maken met een wat uit de hand gelopen liberalisme. In de opleiding en de praktijk werd geleerd dat iedereen zijn eigen leven moet leiden en zelf moet kiezen: 'Wie ben ik

om te zeggen wat een ander moet doen en hoe hij moet leven?’ Dat is diep bij ons binnengedrongen en werkt door bij onze studenten van vandaag. Ze hebben geleerd dat iedereen zelf moet weten wat hij doet. De enige grens die je niet mag voorbijgaan is die van schade of overlast. Als daar sprake van is, dan mag je ingrijpen. In die zin heeft de politie het gemakkelijker. Waar geen schade of overlast is, is ook geen politie nodig. Maar sociaal werkers hebben te maken met problematische situaties waar niet altijd sprake is van schade of overlast. Mag je dan toch gezag uitoefenen? Dat vinden ze vaak moeilijk, want het liberalisme heeft hun geleerd dat je dan de autonomie van burgers moet respecteren. Maar is de ellende die ze zien – uitzichtloosheid, isolement – dan vrij en autonoom gekozen? Dat toch ook niet!

Om hun worsteling bespreekbaar te maken heb ik in 2006 het *Handboek moraliseren* uitgebracht. Met het traditionele gezag kon je je op je positie en de regels beroepen: ‘Omdat ik het zeg!’ Nu kan dat niet meer, je moet ook communicatief gezag uitoefenen. Om dat te kunnen doen heb je een visie nodig: als je niet weet in het licht waarvan je staat te communiceren, omdat je niet goed weet waar je naartoe zou moeten en alleen maar vraagt aan iemand wat hij zelf wilt, dan krijg je grote problemen. Dat is er momenteel wel aan de hand, onder andere in het onderwijs. De sociale sector heeft niet het geweldsmonopolie achter de hand en vaak ook geen duidelijke wetgeving, en daarom is gezag uitoefenen daar een enorme kunst geworden. Dat geldt trouwens ook wel buiten de sociale sector, voor bijvoorbeeld de treinconducteur of de buschauffeur.

Komt dat doordat de duidelijkheid over wat zo’n beroepsgroep of institutie in de samenleving moet doen zoek is?

In de sociale sector geldt in brede zin: wij zijn er voor het welzijn van de mensen, vooral van de kansarmen en de jeugd. Dat is rijkelijk vaag. Er wordt ook niet veel gepraat over wat het goede in die sector zou zijn. Vervolgens zie je dat je op zijn best een mislukte politieagent wordt, iemand die de orde gaat handhaven. Maar niemand raakt ervan onder de indruk als jij als jongerenwerker de orde gaat handhaven, en al helemaal niet als je op je knieën gaat en doet wat zij willen. Een typisch voorbeeld is een jongerenwerker die zegt: ‘Ik maak een praatje met een paar jongens en dan heb ik een sterk vermoeden dat zij meisjes uitbuiten of vernederen. Maar ze overtreden niet zichtbaar de wet. Je kunt dus de politie er niet bijhalen. Wat moet ik dan doen? Ga ik mij bemoeien met hoe die jongens met meisjes omgaan? Tot hoever doe ik dat en waarom eigenlijk?’ Dat zijn ingewikkelde vragen, en als je die vragen niet goed overdenkt, is gezag uitoefenen ondoenlijk.

Wat zijn de bronnen waaruit ze dan moeten putten?

Wat je vaak ziet is dat mensen op hun persoonlijke moraal teruggrijpen, maar dat is heel kwetsbaar; wat jouw opvatting is, is maar een toevalligheid. Ik vind dat de organisatie waar je werkt daar steun moet bieden door visies op het goede leven te bespreken en tot een gemeenschappelijke visie te komen, zodat je gezag door de organisatie gesteund

wordt. Niet elke welzijnsinstelling hoeft daarin gelijk te zijn, als het maar wel voor de medewerkers duidelijk is welke visie hun optreden schraagt.

Dat het verhaal niet altijd hetzelfde hoeft te zijn, is dat niet heel lastig voor die medewerkers? Moet een hulpverlener niet heel zeker weten waar hij voor staat?

Als organisatie moet je wel een lijn hebben waarover je in gesprek gaat. Een organisatie voor jongerenwerk bijvoorbeeld moet een visie op het goede leven hebben. Wat vinden wij belangrijk om aan jongeren mee te geven? Zo'n organisatie moet niet alleen aangeven wat grensoverschrijdend gedrag is, dat is te mager. De organisatie moet ook een verhaal hebben over wat ze bevorderlijk vindt voor iemands ontplooiing en welzijn. En dat hoeft dus niet ieders verhaal te zijn. Een andere organisatie ziet het weer anders. Binnen de wet is heel veel mogelijk als het om het goede leven gaat. Belangrijk is een verhaal dat overtuigend is en van waaruit je als organisatie tegen je jongerenwerkers kan zeggen: dit vinden wij belangrijk.

Dus de opvatting van een goed leven kan verschillen tussen organisaties, maar binnen de organisaties is het dan wel belangrijk dat mensen weten waar de organisatie voor staat.

Ja, en je moet het gesprek daarover goed gaande houden. Het moet geen autoritair verhaal worden, want als je binnen de organisatie een autoritair verhaal hebt, kunnen de professionals die er werken dat ook alleen maar autoritair uitdragen. Dat is niet overtuigend en werkt dus niet. Nu is het zo dat organisaties bezig zijn met overleven en met het halen van prestatie-indicatoren die iemand anders heeft bedacht en richtlijnen die elders zijn opgesteld. Dan ontstaat een soort morele leegte met een organisatorische druk om loze doelen te halen. Daar hebben jongeren niets aan. Je moet een verhaal hebben over wat het goede is. Als je dat in de organisatie niet levend houdt, gaat het op straat ook niet werken.

Wat is bij u in de organisatie het verhaal?

Rombout: Ons verhaal is dat burgers niet kunnen functioneren als de bodem van hun bestaan niet in orde is. Met die bodem op orde brengen bedoel ik: brood op de plank en een stukje opvoeding. Iedereen is het erover eens dat je een kind moet voorlezen en met een volle buik naar school sturen. Ik vind dat je ook mag zeggen tegen iemand dat dat moet, dat is in het belang van het kind. Je zegt: daar bent u verantwoordelijk voor en ik wil u helpen met het oplossen van uw problemen. Die wederkerigheid is er bij de hulpverlening uitgegaan. Zelfredzaamheid is er uitgegaan. Zo zijn de mensen een soort consument geworden die niets terug hoeven doen. Als ze zin hebben doen ze mee, anders niet. Dat leidt ertoe dat ik mezelf soms afvraag wat ik hier aan het doen ben.

Hoe krijgt u de neuzen dezelfde kant op?

Een algemene opvatting is dat mensen recht hebben op een fatsoenlijk leven. De vraag is dan hoe ik een rol kan spelen in een goede ontwikkeling van kinderen. We moeten het

erover eens zijn dat als mensen een tweede kans verdienen als ze fouten maken. Je krijgt te maken met zwakke mensen die lang niet altijd aardig zijn, maar dat doet niet ter zake. Jij bent toch de machtige overheid of de hulpverleningsinstantie en die mensen zijn maar individuutjes. Enige terughoudendheid is hier dus geboden, maar je mag wel zeggen waarom je iets wilt. Als er een jongere op straat hangt en hij wil een praatje maken, dan is dat best gezellig. Maar het is misschien nuttiger om te kijken of hij nog op school zit en of hij überhaupt kans heeft op een baan. Zo niet, dan moet daar iets aan gedaan worden. De jeugdwerker moet dan zeggen: je kunt mijn hulp hierbij gebruiken, maar je moet het wel zelf doen. Het rare is dat als ik duidelijk ben en de mensen zelf bepalen wat er moet gebeuren, ze in de praktijk over het algemeen hetzelfde blijken te denken als wij. Ze vinden mijn verhaal zelf ook wel logisch, maar op een gegeven moment doen ze niets meer omdat wat ze doen steeds mislukt. De overheid zegt iets te gaan doen en komt haar beloftes niet na, en dan haken zij af. Je moet de mensen weer aanraken en dat kan alleen maar door te laten zien dat jij de zaken aanpakt. Dat is de eerste, onvoorwaardelijke fase. Daarna komt de fase van wederkerigheid, en dan worden de mensen weer een beetje trots. Ik help hen met simpele dingen zoals budgetteren of hun kinderen voorlezen. Ze denken dan dat ze dat voor mij doen, maar eigenlijk hebben zijzelf of hun kinderen er baat bij. Dat maakt niet uit. De wederkerigheid bak je erin en dat leidt ertoe dat ze gaan denken: hé, ik kan het dus wel.

U geeft de mensen wederkerigheid in de vorm van respect?

Ja, en dat is ook een van de punten die de hulpverlening en de jeugdzorg een stuk beter zouden kunnen doen. Ze beschouwen de mensen eigenlijk als een zielig hoopje naar wie zij een fruitmandje moeten brengen. Nee, je moet gewoon zeggen: kom rechtop zitten en we gaan gewoon aan de slag. Je kan wel degelijk een heleboel dingen en we gaan kijken of het lukt. Wat je niet kan, daar help ik je mee en wat je wel kan, doe je zelf. Dan krijgen mensen weer fut. We spreken de mensen aan en zeggen: u mag zelf kiezen, het is uw leven, maar als u ervoor kiest met mij in zee te gaan, dan is dit mijn manier van werken. Ze weten van tevoren dat we ze aan de afspraken gaan houden, maar andersom geldt dat ook. Ik heb heel weinig regels, maar een ervan is: als je je als medewerker niet aan de afspraken houdt, is dat een doodzonde. Als er iemand op het bureau komt om tien uur, dan moet de medewerker daar gewoon staan. Dat is de eerste test voor die burger: ben je betrouwbaar of niet? Veel gezag gaat verloren door wachttijden en doordat mensen op straat iets wordt beloofd en ze dan binnen op het bureau te horen krijgen dat dat helemaal niet kan.

Degene die weinig kan waarmaken, ontbreekt het aan gezag?

Daarom hebben jongerenwerkers zo weinig gezag, omdat zij bij andere organisaties moeten aankloppen of iets kan of niet. De deelgemeente IJsselmonde had ons gevraagd of wij weer huisbezoeken wilden doen; iemand anders zou dan de problemen oplossen. Ik heb gezegd dat ik daar niet aan ging beginnen, want ik weet al hoe dat zou gaan.

Dan hebben we binnen een mum van tijd heel veel huisbezoeken en dan zitten mensen vervolgens drie maanden te wachten. Mensen raken teleurgesteld, en wie heeft dat in hun ogen veroorzaakt? Ik, want ik ben degene die bij hen thuis is geweest. Ik ga alleen als ik alles aan de mensen kan uitleggen en de regie aan hen kan geven. Dat is een andere manier van bejegenen en samenwerken, waardoor je ook niet zo in die gezagslijn terecht komt.

Ik zie bizarre dingen. Zoals een jeugdwerker die gaat kijken of er in een gezin goed wordt gezorgd, maar niets doet met de materiële kant. Een moeder met een tweeling van drie maanden heeft een schuld van zeshonderd euro bij het energiebedrijf. Een dochtertje van drie moet stroom hebben voor een babypuffer vanwege haar slechte longetjes. Dan was er nog een kind van een jaar of vijf op de basisschool. De stroom was afgesloten vanwege die schuld. Deze vrouw had een gezinscoach en een gezinsvoogd, maar beiden hebben het afsluiten van de energie niet kunnen voorkomen. Want daar zijn ze niet van, ze zijn er alleen voor de kinderen. De kinderen werden naar een vriendin gebracht, maar in haar huis waren niet genoeg bedjes. Dat kan natuurlijk niet zo, dus we gaan de kinderen uit huis plaatsen. Maar als je met je portemonnee denkt krijg je dit: een kind uit huis plaatsen kost vijftigduizend euro per jaar. Ga je er vier uit huis plaatsen, dan kom je op twee ton per jaar. Een kind een dag in het ziekenhuis voor longproblemen kost zeshonderd euro. Waar zijn wij in godsnaam mee bezig? Waarom is die achterstallige energierekening niet gewoon betaald? Betaal die en ga tegen die vrouw zeggen: moet u eens luisteren, u heeft een schuld bij mij. U gaat een huishoudboekje bijhouden, anders belandt u weer in de schulden en worden uw kinderen weer uit huis geplaatst.

Jeugdzorg heeft nog geen honderd euro speelgeld waarmee ze dit soort kleine zaken kan regelen, en waarmee ze veel goodwill zou kweken en mensen in beweging krijgen.

Wie heeft het gezag? Wie gaat iets doen?

Tonkens: Ik kan me hier heel goed in vinden. Een van mijn medewerkers doet een ‘achter de voordeur’-onderzoek en wat vooral opvalt is dat er in dit land ongelooflijk veel energie wordt verspild met tegen elkaar inwerken. Een groot deel van de hulpverleners is alleen maar bezig met andere hulpverleners en niemand krijgt meer iets voor elkaar. De cliënt heeft dan al snel voor niemand meer gezag. Ik ben voor het invoeren van het huisartsenmodel in de sociale sector. Een cliënt heeft meestal niet één probleem, maar meerdere. Als je die niet met elkaar weet te verbinden, kun je niet gezagsvol optreden.

Zijn gezinsvoogden eigenlijk meer een facilitaire toren geworden die hulptroepen moet inschakelen voor allerlei problemen, zodat ze wel officieel gezag hebben maar geen feitelijk gezag?

Rombout: Ja, ze kunnen of doen zelf niets, ze leggen de lat voor het gezin, waaraan ouders moeten voldoen om sancties te voorkomen. Ook op ander gebied gooien we geld weg, zoals in de schuldhulpverlening. De meeste mensen komen in de schulden omdat ze financieel niet zo vaardig zijn. De kredietbank heeft bedacht dat de hulpvrager eerst door een stabilisatiefase van drie maanden heen moet waarin hij laat zien dat hij geen

nieuwe schulden maakt. Wat is dit voor idiote redenatie? Ze doen dat om te kijken of de hulpvrager gemotiveerd is, maar schulden ontstaan juist vaak door gebrek aan vaardigheden. Vooral de overheid is daar sterk in. U wilt niet werken, of kunt u niet werken?

En de overheid kiest dan gemakzuchtig voor: u wilt niet werken?

Ja, als iemand niet wil kun je sancties opleggen, maar als iemand niet kan, wordt het ingewikkelder. Dan moet je met beleid handelen. De overheid en de jeugdzorg verschuilen zich daar steeds achter. Ze zeggen tegen een moeder dat ze haar kind niet goed opvoedt. Ze zeggen niet dat er totaal geen opvoedsysteem in dat gezin is. Dat er geen rust, reinheid en regelmaat is en dat ze de moeder hiermee kunnen helpen; ze bieden geen hulp maar leggen de lat. Ik zeg: ik ga u vaardigheden leren. Een uithuisplaatsing kost bij vier kinderen twee ton per jaar. In plaats daarvan kan je dus veel geld, tijd en aandacht besteden aan begeleiding om die vrouw vaardigheden te leren. En als ik dat binnen een jaar voor elkaar krijg, ben ik vele malen goedkoper uit dan wanneer de kinderen uit huis worden geplaatst. Veel werkers zijn niet blij met hoe het nu gaat, maar aan de andere kant zeggen ze: we mogen dit en dat niet doen. Dat is wel lekker makkelijk, zeggen dat je iets niet mag doen van je baas. Ik heb dat nooit. Er is niemand die tegen mij zegt: je mag die zeshonderd euro niet uitgeven in die casus waarbij de stroom was afgesloten. Iedereen die zegt dat hij in zo'n geval een goedkopere oplossing kan bedenken, mag bij mij komen.

Al het natuurlijk gezag dat je hebt, wordt tenietgedaan als je niet mag handelen. Bij mij hebben professionals een opdracht: je moet resultaat boeken. Hoe lang je erover doet, interesseert me niet zoveel. Je hebt bijvoorbeeld meer tijd nodig voor het helpen van een verstandelijk gehandicapte jongen bij het invullen van formulieren dan voor iemand die alles snapt. Je kunt daar geen gemiddelde tijd voor stellen. Wij hebben een budget per jaar van negenduizend euro voor het begeleiden van een jongere om ervoor te zorgen dat hij niet terugvalt in detentie. Hoe ik de tijd indeel, maak ik zelf uit.

Mevrouw Tonkens, u bent op een gegeven moment begonnen met het thema moraliseren. Is daar veel weerstand op gekomen?

Tonkens: Er was geen enorme weerstand tegen; ik ben er juist mee begonnen omdat ik had gemerkt dat dit onderwerp onder de mensen leefde. Ik heb het idee dat je met het uitgekleden liberale verhaal niet ver meer komt. Maar het is vervolgens nog niet zo gemakkelijk om moraliteit vorm te geven, omdat de organisatorische druk groot is. Je zou eigenlijk heel eigenzinnig kunnen zeggen, zoals Barend net heeft gedaan: val allemaal dood, maar ik doe het gewoon zo. Er zijn niet veel mensen die dat kunnen. We moeten naar een stelsel toe dat niet leunt op morele helden maar op gewone mensen.

Rombout: Gek dat de studenten met wie wij werken doen wat nodig is.

Tonkens: Dat komt omdat jij het voorbeeld geeft.

Rombout: Ik ben niet vaak met studenten mee geweest op huisbezoek. Als je ze een algemene visie meegeeft op wat welbevinden is en wat de norm is, dan kom je verder dan wanneer je gaat zeggen wat ze allemaal wel en niet mogen doen. De studenten krijgen drie weken achter elkaar instructie in simpele principes. Als je een probleem ziet, is dat jouw probleem, en als het je te zwaar wordt, ga je naar je projectleider om het te bespreken. Als het voor hem zwaar wordt, komt hij bij mij. Jeugdzorg gaat alleen voor het kind en doet of omstandigheden zoals de afwas of de moeder-kindrelatie aparte zaken zijn. Er ontbreekt een holistische blik. Als een kind les krijgt van de logopedist en er is nergens in huis een leesboekje te vinden, dan moet degene die verantwoordelijk is de suggestie opperen dat er een bibliotheek in de buurt is.

Dan moet je wel weten aan welke knoppen je gaat draaien, wat belangrijk is voor zo'n kind.

Dat vind ik een beetje flauwekul. De meeste mensen weten best wat goed is en de hulpverleners weten hoe ze hun eigen leven inrichten. Je weet hoe je de boel schoonhoudt en de was doet. Als je een stapel kleren op een hoop ziet liggen kun je denken: daar ben ik niet van. Maar het feit dat je dit soort signalen oppikt betekent juist dat het wel jouw probleem is. Dat vergt een heel andere houding.

We merken bij de nieuwe professionals met wie we nu een jaar of vijf werken dat ze veel meer uit zichzelf handelen. Na vier of vijf maanden doen studenten niet onder voor een afgestudeerde maatschappelijk werker.

Mevrouw Tonkens, u schreef het boek Spugen op kleine leiders, dat onder andere gaat over de korte lontjes van de burgers. Heeft dat ermee te maken dat professionals onzeker zijn en niet weten waar ze voor staan? Licht het probleem bij de burger, de professional of allebei?

Tonkens: Ik denk dat het probleem bij allebei ligt. Wat de burgers betreft, we hebben twintig jaar lopen vertellen dat ze consument zijn en rechten hebben. Natuurlijk hebben mensen rechten, maar er is een wezenlijk verschil tussen consument zijn en burger zijn. Bij rechten horen ook plichten. Dat is het pakket van burgerschap. Een consument betaalt en krijgt daar iets voor terug. Kopen doe je in de supermarkt, maar niet in de samenleving. De verwarring hierover is groot geworden.

Een van onze studenten heeft met ruim tachtig ritjes op de ambulance meegereden. Ze merkte op dat mensen geneigd zijn zich als consument te gedragen jegens ambulancepersoneel. De ambulance komt aanrijden en treft een dronken man aan. De familie zegt dat hij naar de EHBO moet, maar het ambulancepersoneel zegt dat hij alleen maar dronken is en dat het beter is hem op bed te leggen. Nee, zegt het familielid, ik betaal premie dus ik heb er recht op dat u hem meeneemt. Dit is een typisch voorbeeld van consumentisme en niet van burgerschap. Consumentisme stimuleert spugen op kleine leiders. Ik ben consument en jij moet leveren. Als burger moet je terug kunnen praten en bekritisieren, maar je moet ook weten wanneer je dat wel of niet moet doen. Dat is een kunst op zichzelf. Bij de ambulance zie je soms dat mensen als omstander het onderscheid niet meer weten. Als een ambulance bij een ongeluk arriveert, moet er iemand

worden gestabiliseerd en op een bankje gelegd. Iemand zit op het bankje. Het personeel vraagt aan de man opzij te gaan. Dan zegt de man op de bank: 'Ik zit toch niet in de weg?' Of: 'Dan kan ik het niet meer zien.' Hier gaat het om maat houden wat kritiek op het gezag betreft: er zijn momenten dat je kritiek niet gepast is, dat je gewoon moet doen wat er gezegd wordt, hoe mondig je ook bent, en hoe egalitair en democratisch de verhoudingen ook zijn.

Dit gebeurt ook bij het indienen van klachten. Onze student heeft er 81 geanalyseerd. Daar zaten heel wonderlijke bij. Een automobilist beklagde zich dat een ambulance met zwaailicht reed en wilde passeren. Maar, klaagde hij: 'Volgens mij was dit geen noodgeval want er zat helemaal niemand in de auto.' Fascinerend dat iemand als burger zelfs hier het gezag van het ambulancepersoneel betwist.

Wat kunnen we hier aan doen? De burger veranderen lijkt me een moeilijke opgave.

Volgens mij is dat helemaal niet zo moeilijk. Mensen roepen dat de samenleving niet maakbaar is. Omdat ze dat denken, zoeken ze houvast bij de hersenwetenschap, biologie en andere zogenaamd grijpbare zaken. Maar er is weinig zo invloedrijk als management by speech. Eindeloos hebben we het verhaal horen vertellen dat we onze zorgverzekering moeten kiezen, dat we consument zijn. Dat verhaal is goed aangekomen. Dat betekent dat we ook een andere boodschap moeten kunnen overbrengen. Die onderschatting van de macht van het woord is absurd.

Moeten we het woord burgerschap meer gaan gebruiken? Ik zie bijvoorbeeld dat in de reïntegratiesector professionals 'klantmanagers' worden genoemd. Zelfs als je wordt gekort op je uitkering word je klant genoemd. Dat is toch tegenstrijdig?

Dat zijn inderdaad rare termen. Een promovendus van mij doet onderzoek naar vrijwilligerswerk in de bijstand. Personeel dat zich klantmanager noemt moet daar mensen verplichten om vrijwilligerswerk te doen. Klantmanager is een absurd woord. Vroeger heette zo iemand gewoon bijstandsmaatschappelijk werker.

Rombout: Dat woord klopt niet meer, omdat zij geen maatschappelijk werkers meer zijn.

Tonkens: Voor een deel zijn ze het natuurlijk nog, zij moeten de mensen helpen.

Rombout: Dat zouden ze moeten doen, maar dat zit er niet meer in. Ze krijgen een juridische opleiding en zijn juridisch geworden. Ik ben het met Evelien eens, je kunt mensen makkelijk beïnvloeden, maar dan moeten mensen wel het idee hebben dat die invloed in hun voordeel is en dat ze er iets mee kunnen winnen.

In het onderwijs hebben we nog een onderbelicht probleem, het vertrek van 50% van de beginnende leraren binnen vijf jaar. Dat zegt toch wel iets over hoe gezag zich heeft ontwikkeld in het onderwijs?

Rombout: Dat heeft te maken met gezag, maar ook met het feit dat ouders en leraar elkaar vroeger meer nodig hadden. Er is totale miscommunicatie over en weer. De leraren vinden dat ouders op een ouderavond moeten komen. Ik vind dat onzin, je gezicht laten zien. Het gaat erom dat iemand zijn kind ondersteunt in het onderwijs en dat je daar als leraar en ouder slim in samenwerkt. Het gaat om simpele dingen. Ouders weten niet dat er een lesrooster is. Met grote moeite krijgen ze dat lesrooster van de school. Liever niet, want dan gaan de ouders zeggen: hé, die les is niet doorgegaan. Iedereen wantrouwt elkaar. Scholen beseffen niet dat ze de steun van de ouders nodig hebben. Vroeger kregen ze die steun stilzwijgend. Dat automatische gezag is weg en omgeslagen naar de andere kant, naar wantrouwen.

Wat heeft het voor zin op een ouderavond tien minuten met iemand te praten die de taal niet verstaat? Zorg dat je een tolk bij je hebt en bezoek iemand thuis. Dat is alles bij elkaar ook goedkoper. Het onderwijs is voor veel groepen een stapeling van teleurstellingen. De stapeling begint op school met een taalachterstand. Vader en moeder hadden dat al, en jij kent als je zes jaar bent te weinig woordjes. Later moet je een Citotoets doen en die valt natuurlijk laag uit. Weer een teleurstelling. Dan krijg je verkeerde schoolkeuzen. Je blijft zitten, je stroomt af naar een lager niveau of je valt uit. De school gaat er bovenop zitten en belt de ouders als het kind vervelend is of niet komt opdagen. Maar door al die negatieve berichten nemen de ouders na een tijdje de telefoon niet meer op. Als het kind een keer een negen haalt, geef het dan eens een complimentje en bel als docent dan op naar de ouders met het blij nieuws. We blijven allemaal in dezelfde negatieve spiraal zitten.

Tonkens: In het onderwijs is gezag van twee kanten het probleem. Laagopgeleide ouders hebben vaak het gevoel dat men tegen hen is. Ze zijn ook bang voor sancties. Voor deze mensen zijn instanties sowieso de vijand, die van alles van ze moeten. Het onderwijs zien zij als onderdeel van hetzelfde kwaad. Aan de andere kant heb je de groep hoogopgeleide ouders die zich te intelligent vindt voor onderwijs door hbo'ers. Deze ouders ondermijnen van huis uit het gezag van de leraar door voortdurend op hen te mopperen. Op zich is kritisch zijn als ouder goed, maar de ouders moeten ook weten dat hun kritiek het kind moeten steunen. Een school kan heel bang zijn voor mondige ouders die leraren voortdurend met boze mails bestoken. Ouders moeten de school natuurlijk kritisch volgen maar wel vanuit een constructieve, respectvolle houding. En dat geldt omgekeerd natuurlijk ook, van de school naar de ouders.

Rombout: Wij sturen nu alle studenten sociaal werk de wijken in. Zelfs de eerstejaars. Maar de pabo-studenten komen alleen maar op school. Dat is een denkfout. Zij zouden een paar maanden of weken moeten meelopen met die gezinnen in die wijken en goed

kijken naar wat er gebeurt. Dan gaan ze de moraal van zo'n gezin snappen en leren met die ouders om te gaan. Bij mij is er niemand die vraagt of het niet gevaarlijk is bij zo'n gezin: kan ik wel naar binnen? Er is nooit een incident, noch een klacht. Het voordeel van met studenten werken is dat studenten gelijkwaardig zijn aan degenen die ze helpen, men is bezig samen te leren. Dat geeft een mooi effect. Samen naar de sociale dienst, samen een formulier invullen, samen naar de belastingdienst.

Kun je naar moeders met opvoedingsondersteuning een meisje van twintig sturen en aan een big mama laten vertellen hoe ze haar kinderen moet opvoeden? Als dat maar goed gaat, dachten wij in het begin. Maar het gaat hartstikke goed. Ze laten in hun waarde. 'U heeft al veel kinderen en weet veel dingen. Ik heb theoretische kennis. Zullen we dat eens naast elkaar gaan leggen?'

In het onderwijs blijft die beginnende docent niet in zijn waarde, omdat er in de klas te weinig respect is. Maar de docent blijft ook niet in zijn waarde bij de directie en de ouders. Dan ben je al bijna verloren als docent.

De beginnend docent moet wel de tijd krijgen om ervaring op te doen, conflicten te mijden en zaken slim aan te pakken. De coaching en training op school is hopeloos. Wij geven de stagelopende studenten drie weken training en elke week is er een briefing en een casusbespreking. Als je nieuw in het onderwijs komt krijg je te horen: dit is je klas, gefeliciteerd, en vaak krijg je ook nog de klas met de lastigste kinderen en ouders.

Tot slot zou ik willen vragen wat we mogen verwachten van politieke bestuurders en managers ten aanzien van gezag. Waar moeten we mee ophouden en waar moeten we in investeren? Kunnen we een soort agenda te formuleren?

Tonkens: We moeten meer praten over wat gezag inhoudt en hoe we het moeten uitoefenen. Een belangrijk element daarbij is dat er twee kanten aan zitten. Gezag moet je uitoefenen maar ook erkennen. Dat maakt het anders dan macht. Het moet ook mogelijk zijn gezag te bekritisieren.

In de sociale sector moet je twee dingen onderscheiden. Ten eerste het consumentisme en ten tweede het opgesplitste verhaal. We hadden het erover dat je terug moet naar brede mandaten, mensen moeten de ruimte hebben hun werk te doen. Dat noem ik het huisartsenmodel. De huisarts stuurt een patiënt alleen door naar een specialist als dat nodig is. Dat is een beter model dan mensen allerlei kleine zaken laten regelen waarbij ze tegen elkaar inwerken. Je zet mensen dan ook in een positie waarin ze gezag kunnen uitoefenen. Dat verhaal vereist ook een moreel kader.

Noem eens voorbeelden.

Stel, het gaat niet goed met de kinderen en de ouders werken fulltime. Moeten de ouders vaker thuis zijn? Of moet er meer naschoolse opvang geregeld worden? Als je daar als organisatie niet over nadenkt en dat niet bespreekt, dan zegt de ene hulpverlener: natuurlijk moeten ouders fulltime kunnen werken. Er moet meer hulp komen! Een ander stuurt er juist op aan dat de ouders meer thuis zijn. Sekseverschillen spelen ook een rol.

Tegen fulltime werkende moeders wordt toch nog steeds anders aangekeken dan tegen fulltime werkende vaders.

Is het dan niet lastig om gezag uit te oefenen? Zodra er discussie is, wordt het gezag eigenlijk al minder. Je kunt alleen goed werken als je een visie hebt. Ik heb een visie, maar die hoeft niet iedereen te delen. Het belangrijkste is dat je een visie hebt en de mensen met die visie het veld instuurt, en niet tegen hen zegt: dat moet je zelf weten.

Het New Public Management heeft ons niet geholpen met gezag om te gaan. Het is ook de kunst om te bekijken wanneer je gezag moet accepteren en wanneer je het ter discussie moet stellen.

Van de organisatie mag dus worden verwacht dat ze een visie hebben, of je het daar nu mee eens bent of niet. In het onderwijs kun je ervoor kiezen, maar misschien bij andere diensten van de overheid niet, zoals bij de reïntegratie.

Ik ben een tegenstander van marktwerking, maar een enorme voorstander van organisatie diversiteit. De visie van de reïntegratiedienst hoeft niet de mijne te zijn. Een of andere visie op reïntegratie van christelijke mensen, moet mogelijk zijn binnen de grenzen van de rechtsstaat. Er is ruimte voor verschillende visies. Hoe meer diversiteit je toelaat, des te meer mensen je kunt bedienen en in hun kracht zetten.

Rombout: In eerste instantie is het hele management gericht op tijd en het beperken van risico's. Dat zijn de twee grote nadelen voor een professional met gezag die zijn werk goed wil doen. Het protocol werkt aan de ene kant gemakzucht in de hand en aan de andere kant zorgt het ervoor dat je lamgeslagen wordt. Je wilt iets doen, maar je loopt risico. Maar als je iets niet doet is het ook niet goed. Dat geldt ook voor de onderwijzer. Hij denkt, ik kom wel een kwartiertje later op de vergadering, want ik wil een kind nog bijles geven. Het managementbeginsel moet weer *welbevinden en zelfredzaamheid* worden. De overheid of de hulpverlener moet de motor opstarten en zorgen voor resultaat.

En wat risico mijden betreft: ik hoorde dat iemand van de thuiszorg een taxichauffeur niet mocht helpen met het vervoeren van een cliënt, een oudere vrouw. Want die vrouw zou wel eens van de trap kunnen vallen en dan zou de thuiszorgorganisatie schadeclaims kunnen krijgen. Met dit soort angst komen we nergens. Managers moeten weer mensen worden die hun mensen aan het werk zetten. Daar is een klus, dit zijn de normen waar we ons aan houden, succes verder. Probeer de mensen die hulp nodig hebben te motiveren, weer zelfredzaam te worden.

Tonkens: Er zijn drie dingen die ik nog graag zou willen noemen. Maatschappelijk gezien hebben we een probleem met gezag. Wat doen we? Ten eerste gaan we het gezag buiten ons verplaatsen, naar bijna goddelijke instanties waar we niet bij kunnen. De biologie is er een van. We horen almaar verhalen over hersenen. Als we iets niet kunnen verhelpen, halen we de biologie erbij. Laten we daarmee ophouden, zou ik zeggen

en erkennen dat we een ander probleem hebben. We weten niet goed hoe we kinderen moeten opvoeden. Dan gaan we zeggen dat er iets is met hun hersenen en daarom misdragen ze zich. Het is een verlegenheidsargument.

Ten tweede hebben we de categorie Wilders. Dat is het uitbesteden van gezag aan een provocerend mens tegen wie we niet kunnen inpraten. Populistisch gezag dat niet constructief wil zijn, en geen dialoog wil voeren.

En ten derde hebben we de markt, die ten onrechte goddelijk gezag krijgt toegedicht. De markt vraagt dit, de markt wil dat, dat is de markt nu eenmaal. Daar gaat ook niemand over. Het zijn gezagsloze instanties waarheen we dingen verplaatsen en waarvan we niet weten wat we ermee moeten. Je eigen verlegenheid verplaats je naar een plek waar niemand bij kan.

Het feit dat we een soort gezagscrisis hebben is op zich niet zo erg. We zijn op zoek naar een nieuwe verhouding waarin verantwoording en verantwoordelijkheid een rol spelen, en ook een zekere mate van transparantie. De rechterlijke macht is daar op dit moment een goed voorbeeld van. Deze instantie is pas een paar jaar bezig zich te ontwikkelen. We zien dat er te veel op de persoon van de rechter wordt gespeeld als er iets fout gaat. Dat moeten we niet doen, want rechters bekleden een ambt. We moeten niet willen weten op welke politieke partij ze stemmen. Rechters worden nu doorgelicht en verdacht gemaakt. Aan de andere kant is het ook niet zo dat dit hele gesloten bolwerk geen verantwoording zou hoeven af te leggen. Het is zoeken naar een nieuwe verhouding en daarin kunnen de dingen ook verkeerd gaan. We moeten streven naar een ambtelijk verantwoorden, een institutionele verantwoording en niet een persoonlijke. De persoon van de rechter moet onzichtbaar blijven, anders werkt het instituut niet. Binenshuis is het anders, daar moet men persoonlijk wel verantwoording afleggen. Dat doen is nog een hele kunst. We blijven zoeken naar transparantie, maar dat is iets anders dan een glazen huis waar iedereen te kijk staat. Openheid moet afgewisseld worden met relatieve beslotenheid, omdat je anders niet meer goed kan werken. Ook hier is maat houden nodig.

Dan gaat iedereen zich met alles bemoeien?

Rombout: Ik ben wel voor zo veel mogelijk transparantie, laten zien wat je doet, maar ook durven zeggen: je hebt gewoon ongelijk.

Tegenspreken.

Precies. Maar dat doen we niet. Iedereen zie je wegduiken zodra het transparant moet worden. Bij de politie zie je dat heel sterk. De mensen moeten weten wat je als professional doet. De baas laat het niet zien, is niet transparant, maar het personeel wel? Dat is een denkfout. De baas moeten laten zien wat hij doet en het voordoen richting burgers: als je het er niet mee eens bent, dan ben ik hier.

Is dit een punt waarop jullie het oneens zijn, het tegenspreken van de burger en er niets mee doen als de burger wat zegt?

Tonkens: Tegenspreken hoort erbij. Als je een punt hebt, moet je dat aanhangig maken. Je gaat niet iemand de mond snoeren, maar je mag wel onderscheid maken. Alle klachten altijd even relevant vinden is onzin. En dat doen we nu. Ik bedoel met geen totale transparantie dat je transparantie ook moet vormgeven en organiseren en niet zeggen dat we alles de hele tijd willen kunnen zien.

Rombout: Het is nodig naar de maatschappelijke belangen te blijven kijken. In principe moet je een open, transparante organisatie willen zijn. Maar dat heeft een belangrijke voorwaarde. Mensen binnen de organisatie moeten op een veilige manier hun werk kunnen doen. Als dat niet zo is, dan krijg je verkramping en dat gaat dan weer te ver.

De leider moet stevig in zijn schoenen staan en doorgeven aan zijn mensen dat ze gesteund worden, tenzij ze iets vreselijks doen waar ze verantwoordelijk voor zijn?

De leidinggevende neemt de verantwoordelijkheid. Hij geeft binnenskamers een werknemer een draai om de oren en zegt dat we het zo niet meer gaan doen. Die werknemer biedt zijn excuses aan de burger aan en gaat met een bloemetje naar hem toe. De leidinggevende vraagt aan de burger: wilt u het dossier hebben? Hier is het dossier. Dat hoeft u niet te bemachtigen via de Wet Openbaarheid van Bestuur, u krijgt het zo van me. Maar u mag ook van mij verwachten dat ik mijn personeel niet zomaar bij het oud vuil zet. Mensen maken fouten. Mijn mensen maken fouten en dat hebben wij hierbij toegegeven. Burgers willen horen dat ze gelijk hebben.

Ook de gemeente moet fouten toegeven. Maar die is bang en denkt: hé, er gaan vijf juristen aan de slag, komt er geen schadeclaim? Nou, dan komt die een keer. Als de leiding duikt, duikt de rest ook. Als je vroeger bij de politie een commissaris had die ergens voor stond, dan had je nooit problemen. Hij zei: ik heb opdracht gegeven, mijn naam is zus en zo en u kunt bij mij een klacht indienen en dan hebben wij een gesprek. Hij kan dan ook nog tegen die burger zeggen: ik merk dat u extra benadeeld bent, hoe kunnen we dat goedmaken?

Het is wel fascinerend toen u daarnet vertelde dat we onze onmacht projecteren op bijvoorbeeld de markt en de biologie. Laten we even kijken naar wat Max Weber heeft gezegd over gezag. Hij dacht dat de toekomst was voor legaal, rationeel gezag, dus op basis van wetten en regels. Uit ons gesprek is gebleken dat de ontwikkeling een heel andere kant op gaat. Gezag op basis van wetten en regels werkt eigenlijk niet en heeft veel nadelen. Dan zou je kunnen zeggen dat het net is alsof we een renaissance doormaken naar een soort charismatisch gezag van overtuigende professionals van wie we het gevoel hebben dat ze hun werk goed doen, te vertrouwen zijn en er voor ons, de burgers, zijn. Er is een zoektocht naar mensen die te vertrouwen zijn. Geert Wilders voelt duidelijk aan dat daar in de samenleving grote behoefte aan is. Is er een soort renaissance van charismatisch gezag gaande?

Tonkens: Ik denk dat het hele probleem niet zozeer ligt in het charismatisch gezag zelf, maar in de combinatie van het flexibel heen en weer kunnen gaan tussen wat ik bureaucratisch en communicatief gezag noem. Dat is ook de kunst. Beide zijn nodig. Zonder deze twee gaat het niet lukken. Je hebt natuurlijk regels die we ook willen en nodig hebben, maar het grote punt is: alleen op bureaucratisch gezag kun je niets, maar alleen op charismatisch of communicatief gezag kun je ook niet veel. Het gaat om de combinatie. De politie is een van de beroepsgroepen die al heel ver is daarin flexibel te zijn. Zij kunnen dat vrij makkelijk, omdat de *backing* goed is; bij andere instituties is die zwakker. Zowel het probleem als de oplossing zit in het combineren van bureaucratische en communicatieve stijlen.

Charismatisch is eigenlijk een onduidelijk begrip. Het heeft te maken met de persoon, maar ook met vaardigheden. Iemand met charisma moet goed kunnen communiceren.

Rombout: Ik denk dat communicatief gezag breder is. Charismatisch is belangrijk, maar als je het communicatieve niet hebt, heb je waarschijnlijk ook geen charisma. Andersom kun je heel goed communicatief zijn zonder charisma. Charisma hebben is een voordeel, dan hoef je minder hard te werken en kun je makkelijker mensen overtuigen. Iemand die goed communiceert zal waarschijnlijk net zo ver komen.

De politie heeft daar uiteraard al veel ervaring mee. Ze tapt uit twee vaatjes. Wat wilt u? Laten we met de zachte kant beginnen, en dan blijkt dat het anders moet. En soms gaan we niet zeuren en gelijk beginnen aan de harde kant. Toen ik nog bij de politie werkte, woonde er een man in een buurt voor wie iedereen bang was. Zelfs de wijkagent durfde niet meer bij hem naar binnen. Deze man moest het huis uit en wij gingen hem helpen. We regelden een andere woning en een bus voor de verhuizing. Toen hij 's avonds door-draaide, hij was aan het schelden en tieren, ging mijn collega weg. De man vroeg: 'Wat ga je doen?' 'Weg', zei mijn collega. 'Dat kan niet.' 'Ja, dat kan wel, want je bent aan het schreeuwen. Tot ziens.' Maar, de volgende ochtend stonden wij om half acht weer bij hem voor de deur om te helpen. Op een gegeven moment moet je een grens trekken.

Maar als er bij de sociale dienst een conflict ontstaat, word je daarna niet meer goed geholpen, want je hebt iemand uitgescholden. Dat is een foute houding. Jij hebt de macht, jij bent het gezag. Je zegt: tot ziens, we zien je wel weer. Wij stonden daar weer de volgende ochtend. De man vroeg: 'Zijn jullie weer terug?' 'Ja', zeiden wij, 'dat hadden we toch beloofd?' Verder hebben we er niet meer over gesproken. Je moet ook met de situatie kunnen spelen. Hulpverleners moeten meer spelen met hun vaardigheden. Dat is te leren en dan hoef je niet meer onzeker te zijn over de vraag: wie ben ik om iets van u of uw leven te vinden?

Naar een legitieme, niet-besmuikte gezagsuitoefening

Thijs Jansen, Gabriël van den Brink, René Kneyber

‘Maar er is een soort voornaamheid en superieur gezag die bijna ieder deel van het leven doordringt, slechts variërend in grootheid of hoeveelheid; want wat de koning van een stad is, dat is ook de eerste man van een dorp, en de meester van een huis en de arts onder zieken, en een kapitein van een schip (...) en een stuurman onder gewone matrozen, eenieder heeft de macht om dingen of beter of slechter te maken. Maar ze zouden zich moeten willen gedragen in alles op zijn best en op zijn best betekent al je energie steken in het helpen van mensen en hen niet te schaden.’ (Philo van Alexandrië)

1. Inleiding

In de bijdragen aan deze bundel heeft zich een nieuw soort gezagsuitoefening afgetekend. Het oude gezag dat uitgaat van gehoorzaamheid op basis van positie heeft duidelijk flink aan belang ingeboet. Het verzet daartegen lijkt succesvol geweest. Het nieuwe gezag is zich ervan bewust dat het erkend en ‘verdiend’ moet worden. Het zoekt actief medewerking van de burgers voor ‘wat er dient te gebeuren’ en zoekt legitimiteit in de interactie met hen. Dat moderne gezag wordt door verschillende auteurs in dit boek aangeduid als ‘communicatief gezag’ (Rood, Tonkens en Rombout). Het lijkt erop dat de politie in Nederland als eerste deze nieuwe vorm van gezagsuitoefening heeft geperfectioneerd. Toen het klassieke gezag na de jaren zestig niet meer bleek te werken is de politie overgestapt op de filosofie van ‘de politie als je beste vriend’. Maar ook dit bleek geen groot succes. Sinds ruim tien jaar hanteert de politie vooral communicatief gezag, als een soort derde weg. Uit het artikel van Jurriën Rood in deze bundel blijkt dat het straatgezag van de Amsterdamse politie zelfs in de moeilijkste wijken een effectieve combinatie is van overwicht op en respect voor de burgers. Dit slotartikel biedt een theoretische reflectie op dit nieuwe gezag en probeert tevens aan te geven wat de merites van dat nieuwe gezag zijn en hoe dat het best kan worden ondersteund.

Gezagscrisis?

De maatschappelijke geluiden over de gezagsdragers zijn somber. In dit boek vermelden veel auteurs dat in de maatschappelijke discussie vaak sprake is van een gezagscrisis. Daarbij worden de politie en de rechters vaak genoemd. Het meest zorgwekkend is wel dat uit kwantitatief onderzoek blijkt dat de agressie tegen gezagsdragers de afgelopen

jaren flink is toegenomen (zie het artikel van Peeters e.a.). Heeft dat te maken met een gebrek aan gezag?

Wat opvalt in de overzichtsartikelen over verschillende soorten gezagsdragers is dat de situatie per groep lijkt te verschillen. De problematiek lijkt het meest dramatisch bij de gezinsvoogden. Het artikel van Van den Berg e.a. schetst een onthutsend beeld van hoe gezinsvoogden in Amsterdam hun gezag zijn kwijtgeraakt. Bij de leraren in het middelbaar onderwijs lijkt er ook wel echt iets aan de hand te zijn. Hier valt vijftig procent van de beginnende leraren binnen vijf jaar af. Het anonieme dagboek van de beginnende lerares Anne laat zien hoe moeilijk beginnende leraren het hebben. Ze worden niet zelden voor de leeuwen gegooid en moeten zich maar zien te redden. De reclasseringswerkers klagen erover dat zij overgeprotocolliseerd zijn. Rechters staan onder druk: hun onpartijdigheid staat ter discussie en er is sprake van een toenemend aantal wrakingen.

Uit de bijdragen in deze bundel blijkt dat de verschillende groepen gezagsdragers alle op zoek zijn naar een effectieve gezagsuitoefening. De ene groep zit daarbij in een andere fase dan de andere. Dit boek is gemaakt in de overtuiging dat al deze groepen iets van elkaar zouden kunnen leren.

De dubbele betekenis van gezag: met of zonder macht

Het woord ‘gezag’ heeft in het dagelijks gebruik een zekere mate van dubbelzinnigheid. Gezag kan betekenen dat iemand geen macht, maar wel invloed heeft. Hiervan is de ombudsman een goed voorbeeld. Deze heeft geen macht om iets bij partijen af te dwingen; hij kan alleen maar rapport uitbrengen over wat er zijns inziens is misgegaan en wat er vervolgens moet gebeuren. Partijen kunnen dat rapport naast zich neerleggen. De ombudsman moet het geheel hebben van zijn gezag. Dit stelt hoge eisen aan zijn rapporten: in de realisatie van zijn adviezen is hij namelijk in grote mate van anderen afhankelijk. Hij is ook afhankelijk van steun, van burgers en van politici.

Maar daarnaast kennen we bijvoorbeeld de NMA, de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Hier wordt met ‘autoriteit’ bedoeld dat er met machtsmiddelen regels worden gehandhaafd. De NMA kan zware boetes opleggen aan partijen die zich niet houden aan de regels inzake marktwerking en vrije concurrentie. Autoriteit heeft hier meer de betekenis van handhaver, iets wat van de ombudsman niet gezegd kan worden.

Zo is gezag een begrip met twee kanten. De in dit boek besproken gezagsdragers hebben allemaal de beschikking over formele machtsmiddelen, van zeer uiteenlopende aard. Zo kan de politieagent niet alleen boetes uitdelen, maar indien noodzakelijk ook geweld gebruiken. De reclasseringsambtenaar kan ervoor zorgen dat de justitiabele weer achter de tralies verdwijnt. De gezinsvoogd kan zorgen dat een kind uit huis geplaatst wordt. De leraar in het middelbaar onderwijs heeft de bevoegdheid om de leerling strafwerk te geven. Dat betekent dat het gezag van deze gezagsdragers nooit geheel los te zien is van de plichtsituatie waarin de interactie met de burger zich afspeelt en de daarmee gepaard gaande ongelijke machtsverdeling. Gezag betekent namelijk gebruik van machtsmiddelen dat erkend of aanvaard wordt. Aan zuivere machtsuitoefening moet

iets worden toegevoegd om er gezag van te maken, te weten de erkenning van degene die de machtsuitoefening ondergaat. Zo kan een leraar bijvoorbeeld gezag hebben op grond van zijn grote expertise. En de agent kan (mede) gezag opbouwen doordat hij bijvoorbeeld wijkbewoners goed kent, bij hen betrokken is en een groot netwerk heeft. Als een dergelijk gezag bestaat, dan zal het toepassen van de formele machtsmiddelen ook eerder geaccepteerd worden. Men stemt ermee in dat de gezagsdrager in het uiterste geval dwangmiddelen mag gebruiken. Een gezagsdrager functioneert idealiter zo dat hij of zij de dwangmiddelen niet hoeft in te zetten: burgers doen wat de gezagsdrager vraagt, ze gehoorzamen. En dat doen ze omdat ze het onder andere eens zijn met de maatschappelijke opdracht van de gezagsdrager en de manier waarop hij of zij deze ten uitvoer brengt.

Gezag, legitimiteit en de wet

Het principe om bij voorkeur met instemming leiding te geven aan mensen heeft ten minste twee redenen. Het is ten eerste effectiever. Zelfs de machtsfilosoof Machiavelli benadrukte dat de ‘almachtige’ heerser in werkelijkheid afhankelijk is van de erkenning van zijn onderdanen. Hij is namelijk geen meester van het beeld dat zijn onderdanen van hem hebben. Hij concludeert ‘dat het voor een heerser noodzakelijk is het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij niets waarop hij terug kan vallen.’¹ En Rousseau stelde in dezelfde lijn vast: ‘De sterkste is nooit sterk genoeg om altijd heer en meester te blijven, tenzij hij zijn brute macht omvormt tot recht en de gehoorzaamheid tot plicht’². Ten tweede is instemming van de onderdanen van belang omdat macht alleen nooit recht tot stand kan brengen. Rousseau stelde al vast ‘dat macht geen recht tot stand brengt’.³ De basis van de democratische rechtsstaat is de overtuiging dat het niet alleen ondoenlijk is, maar vooral dat het niet verkieslijk is de burgers te dwingen om zich te houden aan de wetten. Burgers kunnen in een democratie in vrijheid en gelijkheid kiezen door wie ze geregeerd worden en welke wetten ze willen. Een staat waar de burgers in meerderheid gedwongen moeten worden om zich te houden aan de wetten, waar de gehoorzaamheid gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels, is niet alleen verwerpelijk, want totalitair, maar zal ook niet functioneren. Er dient altijd gestreefd te worden naar zo veel mogelijk vrijwillige binding aan democratisch tot stand gekomen wetten. De kunst is te komen tot die binding. Hoe bind je de wil van de burgers? Er staat heel wat op het spel: als er van vrijwillige binding niet of nauwelijks sprake is, kan de staat zich ontwikkelen tot een totalitair geheel, waar naleving van wetten moet worden afgedwongen. Een zo breed mogelijk draagvlak voor de wetten, dat is de centrale ambitie van een liberale democratische rechtsstaat.

In dit slotartikel gebruiken we verschillende theorieën over macht, gezag en legitimiteit om te analyseren wat er precies aan de hand is met de gezagsdragers in Nederland en wat eraan te doen valt. Op basis van de verschillende besproken theorieën onderscheiden we drie bronnen voor legitiem gezag van gezagsdragers op drie niveaus in (semi)publieke situaties. Achtereenvolgens bespreken we theorieën van de sociologen Max Weber en Talcott Parsons. Vervolgens actualiseren en operationaliseren we de uitgangspunten

van die sociologische theorieën met behulp van een beproefde sociaal-psychologische theorie over machtsbronnen.

2. Sociologische theorieën over gezag, macht en legitimiteit: Weber en Parsons

De Duitse socioloog Max Weber (1864-1920) heeft in zijn postuum verschenen werk *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921-1922) invloedrijke theoretische aanzetten geleverd voor een theorie over legitimiteit en gezag. Onder gezag – door Weber overigens meestal aangeduid als *Herrschaft* – verstond Weber de situatie waarin de een doet wat een ander zegt niet omwille van de inhoud van het bevel, maar vanwege het feit dat het die ander is die het wil. Inhoudelijke overwegingen zijn daarbij dus niet van belang. Weber: “Gehoorzaamheid” betekent dat het handelen van degenen die gehoorzamen in wezen zo verloopt, dat de inhoud van het bevel om het bevel zelf tot maxime van hun gedrag gemaakt wordt, en wel uitsluitend vanwege de formele gehoorzaamheidsverhouding, zonder dat rekening wordt gehouden met de eigen opvatting over waarde of on-waarde van het bevel als zodanig⁴ (p. 60). ‘Een bepaald minimum aan willen gehoorzamen, dus: belang hebben (uiterlijk of innerlijk) bij gehoorzamen, hoort bij elke echte gezagsverhouding’ (p. 57). Kortom: degene die gehoorzaamt, moet er op de een of andere manier mee instemmen. Gezag is volgens Max Weber ‘de kans om aan specifieke (of alle) bevelen te doen gehoorzamen’. Deze kans kan berusten op de meest uiteenlopende motieven van volgsaamheid: van matte gewoonte tot zuiver doelrationele overwegingen. Weber onderscheidt drie verschillende soorten gezag op grond van drie soorten legitiem gevonden grondslagen. Die grondslagen kunnen een verschillende aard hebben:

1. *Rationeel*: de legitimiteit is gebaseerd op het geloof in de legaliteit van een formeel normenstelsel en van de regelingsbevoegdheden van degenen die op grond van deze normen tot uitoefening van het gezag geroepen zijn (legaal gezag). Hierbij gehoorzaamt men aan de legaal gestelde, zakelijke, onpersoonlijke regels en aan de daardoor aangewezen chef op grond van de formele legaliteit van zijn regelingen en binnen het kader daarvan.

2. *Traditioneel*: de legitimiteit is gebaseerd op het gangbare geloof in de heiligheid van van oudsher geldende tradities en in de legitimiteit van de op grond van deze tradities tot gezag geroepen (traditioneel gezag). Hierbij wordt de persoon van de door traditie geroepen en (binnen het bereik ervan) aan de traditie gebonden ‘heer’ gehoorzaamd op grond van eerbied binnen het kader van het overgeleverde.

3. *Charismatisch*: gebaseerd op de buitengewone toewijding aan de heiligheid, de heroïsche kracht of de voorbeeldigheid van een persoon en van de door hem geopenbaarde of geschapen normen (charismatisch gezag). Hierbij wordt de als charismatisch gekwalificeerde leider als zodanig gehoorzaamd op grond van persoonlijk vertrouwen in openbaring, heldendom of voorbeeldigheid binnen het kader waarin het geloof aan zijn charisma geldt.⁵

In de sociologie van Weber staat gezag tegenover macht, die bij Weber betekent 'elke kans om in een sociale relatie zijn eigen wil te doen overwinnen, zelfs tegen weerstanden in, en het doet er daarbij weinig toe waarop die kans gebaseerd is'. Macht is dus het opdringen van de eigen wil aan de ander zonder dat daarvoor, volgens degene aan wie die wil wordt opgedrongen, legitieme gronden zijn.

Hiermee heeft Weber de hoofdlijnen uitgezet voor het wetenschappelijk onderzoek over gezag.

De Amerikaanse socioloog Talcott Parsons (1902-1979) heeft vanaf de jaren vijftig een functionalistische theorie ontwikkeld over de legitimiteit van machtsuitoefening in voortdurende dialoog met het werk van Max Weber.⁶ Zijn uitgangspunt was de toenevende arbeidsdeling in de moderne samenleving. Hij beschouwde de samenleving als een lichaam met verschillende organen en lichaamsdelen die allemaal hun eigen functie hebben. Tussen al deze delen wordt overeenstemming bereikt over de functie van elk van hen. Het is dan in het belang van het gehele lichaam dat elk onderdeel de toegewezen functie zo goed mogelijk vervult. In dat kader is aanvaarding van machtsongelijkheid functioneel. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de kapitein op een schip: als de hiërarchische functie van kapitein er niet was en de bemanning niet bereid zou zijn om zijn leiding te aanvaarden, dan zou het schip onmogelijk kunnen varen. Om functionele redenen is er een kapitein die orders geeft en kan deze op de gehoorzaamheid van zijn bemanningsleden rekenen.

Voor Parsons is macht 'een faciliteit voor het vervullen van een functie in en namens de samenleving als een systeem'.⁷ Macht wordt uitbesteed aan sommigen in de samenleving ten behoeve van de samenleving als geheel. De toedeling van die macht is altijd verbonden aan het vervullen van collectieve, publieke doelen. Machtsverdeling en machtsuitoefening hebben een collectieve functie, waaraan zij hun legitimiteit ontleen. Eenzelfde mechanisme is herkenbaar in de representatieve democratie, waar de politieke machtsuitoefening door de burgers wordt uitbesteed en toevertrouwd aan gekozen volksvertegenwoordigers in het algemeen belang.

Parsons definieert macht als 'een gegeneraliseerd vermogen om ervoor te zorgen dat bindende verplichtingen worden uitgevoerd door eenheden in een collectief georganiseerd systeem, waar die verplichtingen gelegitimeerd zijn met verwijzing naar de bijdrage die ze leveren aan collectieve doelen en waar in het geval van weerstand afdwinging door middel van negatieve situationele sancties boven de markt hangt – welke vorm die dwang dan ook zal aannemen'.⁸

Gegeneraliseerd betekent dat degene die macht heeft in verschillende vergelijkbare situaties op instemming moet kunnen rekenen.⁹ Feitelijk betekent dit dat er regels moeten bestaan over wanneer en in welke omstandigheden de een de ander moet gehoorzamen en wanneer de een erop mag rekenen dat de ander hem gehoorzaamt. De generalisering tot een systeem van regels en verwachtingen over en weer is van belang voor de definitie die Parsons aan macht geeft.

Macht hangt bij Parsons samen met *legitimiteit*. Dit is een gevolg van de aanname dat macht *symbolisch* is. Dat betekent dat als de macht uitgewisseld is voor iets wat intrinsiek waardevol is voor collectieve effectiviteit – dat is instemming met een verplichting, dat dit de uitvoerder van de plicht achterlaat met ‘niets wat concreet van waarde is’, maar met verwachtingen. Daarmee wordt bedoeld dat degene die gehoorzaamt niets meer heeft dan een verzameling verwachtingen dat in andere contexten en situaties anderen hetzelfde zullen doen als hij. Legitimiteit is in machtssystemen hetzelfde als vertrouwen in het monetaire systeem.

Bindende verplichtingen zijn de voorwaarden waaraan degenen die de macht hebben en degenen over wie macht wordt uitgeoefend zijn onderworpen door de legitimatie die hen die macht toestaat; alle macht is een vorm van een mandaat dat min of meer uitgebreid kan zijn, en dat machthebbers bepaalde rechten geeft, maar hun ook bepaalde verplichtingen oplegt ten opzichte van degenen die onderworpen zijn aan hun macht. Macht is de activering van bindende verplichtingen. Bij Parsons zijn niet alleen de gehoorzamen onderworpen aan bindende verplichtingen, maar ook degenen die de macht hebben.

De collectieve doelen zijn gebaseerd op een gemeenschappelijk waardesysteem dat de belangrijkste doelen omvat die de handelingen van een meerderheid van de samenleving sturen: het publieke belang.

Macht is voor Parsons een direct afgeleide van gezag: de institutionele legitimering die ten grondslag ligt aan macht en die wordt gedefinieerd als ‘de institutionalisering van de rechten van ‘leidinggevend’ om steun te verwachten van de leden van de groep’ (p. 75).

Legitimiteit is een onmisbaar onderdeel van Parsons definitie van macht. Hij verwerpt de opvatting dat gezag een ‘vorm’ van macht is of zelfs van ‘legitieme macht’. Als gezag als een ‘soort macht’ wordt gezien, dan leidt dat tot het over het hoofd zien van een belangrijke eigenschap ervan: dat het gaat om het recht van een partij om bindende voorschriften uit te vaardigen. Gezag duidt de legitieme positie van een individu of groep aan en wordt door Parsons gezien als de enig mogelijk basis voor macht, in plaats van als een soort macht (p. 78). Voor Parsons bestaat er niet zoiets als ‘niet-legitieme macht’, want volgens hem moet het dreigen met dwangmaatregelen, zonder legitimatie of rechtvaardiging, helemaal niet beschreven worden als machtsgebruik, het gaat daarbij daarentegen om randgevallen waar macht zijn symbolische karakter heeft verloren en slechts nog een middel is om gehoorzaamheid af te dwingen met ‘wensen’ – en ‘wensen’ hangen nauw samen met eigenbelang – en niet met (sociale) verplichtingen (p. 75).

Parsons neemt dan ook afstand van de definitie van macht van Max Weber als het kunnen doordrijven van de eigen wil tegen de wil van een ander of anderen in. Hij wijst erop dat macht niet geassocieerd moet worden met het doordrukken van je eigen wil en belangen met dwangmiddelen. Het zijn vaak juist de groepen of personen met weinig macht die juist openlijk gebruikmaken van dwangmiddelen. Als je anderen voortdurend moet dwingen met sancties en dergelijke is je machtsbasis juist erg zwak.

Gaat het dan bij macht om de dwangmiddelen die men potentieel ter beschikking heeft en waarvan men gebruik zou kunnen maken? Parsons wijst erop dat een groep of persoon ook veel macht kan krijgen terwijl deze weinig dwangmiddelen heeft om zijn wil door te zetten. Ondergeschikten kunnen het ermee eens zijn dat anderen zeggen wat ze moeten doen terwijl die ‘machthebbers’ tegelijkertijd weinig dwangmiddelen hebben om hun ‘orders’ ook af te dwingen als er niet gehoorzaamd wordt. De hoeveelheid ‘macht’ kan dus niet worden afgemeten aan het aantal dwangmiddelen dat een groep of persoon ter beschikking heeft om de doelen af te dwingen als er niet wordt gehoorzaamd of ingestemd. Dat neemt echter niet weg dat het vaak wel zo is dat machthebbers sanctiemogelijkheden hebben of proberen te krijgen om ongehoorzamen en criticasters in het gareel te krijgen.

Parsons gaat ook niet mee in het tegenover elkaar zetten van twee soorten gehoorzaamheid: aan de ene kant de gehoorzaamheid die gebaseerd is op de internalisering van morele waarden en aan de andere kant die op een of andere vorm van dwang is gebaseerd.

Hij komt terug op het belang van ‘bindende verplichtingen’. Als deze bindend zijn, volgt daaruit dat tevens de nodige stappen moeten kunnen worden ondernomen om te voorkomen dat de verplichtingen niet worden nagekomen. De bereidheid om sancties op te leggen is zo gezien een zeer logische consequentie van de bindende kracht van verplichtingen; de gezagsdrager moet bereid zijn om aan te dringen op de uitvoering ervan. Hiervoor staan de gezagsdrager allerlei machtsbronnen ter beschikking.

3. De drie gezagsbronnen van hedendaagse gezagsdragers:

Weber gemoderniseerd

De sociologische theorieën over gezag en legitimiteit van Weber en Parsons bieden geschikte aanknopingspunten voor een theorie voor het gezag van hedendaagse gezagsdragers. Om de uitgangspunten van Weber en Parsons verder te moderniseren en vooral ook te operationaliseren maken we gebruik van de sociaal-psychologische theorie, die vaak kortweg wordt aangeduid als het *macht/interactiemodel*.

Op basis van die theorie bestaat een lange traditie van empirisch sociaal-psychologisch onderzoek naar zogenaamde machtsbronnen. Hierin ging het aanvankelijk niet primair om legitimiteit, maar om een theorie over de bronnen die mensen hebben om over anderen macht en invloed uit te oefenen. Het klassieke artikel dat de aanzet gaf voor het onderzoek naar het *power/interaction model* is dat van French en Raven uit 1959¹⁰. Hierin werden vijf machtsbronnen (*power bases*) onderscheiden. De lijst van vijf is door Raven in de loop van de decennia uitgebreid¹¹ tot elf. In die lijst is een onderscheid te maken tussen drie typen machtsbronnen waarop gezagsdragers een beroep kunnen doen: gelegitimeerde machtsbronnen, machtsbronnen verbonden met de positie en persoonlijke machtsbronnen.¹²

Er zijn op zijn minst twee interessante verbanden met de besproken sociologische theorieën. De power/interaction-theorie gaat – al doet de naam anders geloven – niet uitsluitend over machtsuitoefening, maar net als de theorieën van Weber en Parsons voor een belangrijk deel over de legitimiteit van machtsuitoefening. De legitimiteit komt niet alleen expliciet terug als titel van een van de drie soorten machtsuitoefening, maar speelt ook een belangrijke rol bij de andere twee soorten. Het tweede interessante verband is dat de drie soorten machtsbronnen sterk doen denken aan de drie soorten gezag van Weber:

- De machtsbronnen op basis van geïnstitutionaliseerde normen zijn vergelijkbaar met Webers traditioneel gezag.
- De machtsbronnen op basis van positie zijn vergelijkbaar met Webers legaal-rationele macht.
- De persoonlijke machtsbronnen zijn vergelijkbaar met Webers charismatisch gezag.

We bespreken de drie verschillende typen machtsbronnen achtereenvolgens.

Machtsbronnen op basis van geïnstitutionaliseerde normen

De eerste soort machtsbronnen doen een beroep op geïnstitutionaliseerde normen: dat zijn normen waarover een brede overeenstemming bestaat. Als je daarop een beroep doet, is de kans groot dat de ander doet wat jij wilt. French en Raven noemen dit *legitieme* machtsbronnen. Hierbij is de macht gebaseerd op verinnerlijkte waarden die voorschrijven dat de ander het recht heeft om jou te beïnvloeden en dat jij de (morele) plicht hebt om die invloed te accepteren. Dit ligt dicht aan tegen de legitimiteit van gezag, waarbij de een aan de ander moet gehoorzamen omdat die ander in de positie is om gehoorzaamheid te vragen. Maar in deze eerste categorie gaat het niet vooral of uitsluitend om een relatie waarin de rollen geïnstitutionaliseerd zijn. Deze vorm is breder: hij is aan de orde als de ander je eraan herinnert dat je beloofd hebt hem te helpen. Het gaat erom dat er een code of een standaard is die door individuen worden geaccepteerd en op basis waarvan een ander zijn macht kan doen gelden.

In latere uitwerkingen is deze categorie nader geconcretiseerd. Er zouden met name drie normen zijn op basis waarvan een te beïnvloeden persoon zou moeten instemmen met het verzoek of bevel van de ander. De theorie onderscheidt drie verschillende sociale normen die in moderne westerse samenlevingen over het algemeen breed verinnerlijkt zijn, te weten: wederkerigheid, verdelende rechtvaardigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De eerste norm is wederkerigheid, en deze houdt in dat als een ander bijvoorbeeld iets goed voor ons gedaan heeft, dat we dan een verplichting moeten voelen om iets terug te doen: 'Ik heb jou geholpen toen je het nodig had, dan moet je je nu verplicht voelen om iets voor mij te doen.' De tweede norm is rechtvaardige verdeling. Er moet iets worden rechtgezet wat scheef is: 'Je gedrag heeft me gekwetst en daarom heb ik het recht je te vragen het goed te maken.' De derde en laatste norm is die van maatschappelijke ver-

antwoordelijkheid. Deze houdt in dat je zwakkere individuen moet helpen. Als de een afhankelijk is van de hulp van de ander, moet je die ander helpen.¹³

Machtsbronnen op grond van positie

Bij de legitimatie op basis van positie gaat het erom dat B de positie van A in de structuur van een organisatie of van de samenleving accepteert. De legitimiteit is gebaseerd op de sociale norm die vereist dat we mensen gehoorzamen die in een formele of informele sociale structuur een hogere positie innemen. Hiertoe kan bijvoorbeeld de militaire hiërarchie behoren, maar het kan ook betrekking hebben op het recht van een ouder om een kind te beïnvloeden, of oudere mensen in het algemeen de jongeren, leraren leerlingen en politieagenten burgers. Deze positiemacht past goed in de sociologische theorie van Parsons.

In het geval van de gezagsdragers die in dit boek aan de orde zijn, kunnen met de positiemacht twee andere soorten machtsbronnen uit het model van Raven c.s. worden verbonden. Daarbij gaat het ten eerste om beloningsmacht en ten tweede om sanctiemacht. Dit zijn concretisering van het mandaat dat de gezagsdrager heeft op basis van zijn positie.

Beloningsmacht is aan de orde als de een het recht en het vermogen heeft om de ander op een of andere manier te belonen. Degene die over middelen beschikt die schaars zijn en die anderen graag willen hebben, kan daarmee van anderen gedaan krijgen wat hij wil. Beloningsmacht is uitgesplitst in persoonlijke en onpersoonlijke vormen, ook wel niet-materiële en materiële genoemd. Bij een niet-materiële beloning kan het gaan om lof, waardering of emotionele steun. Bij een materiële beloning kun je denken aan een hoger loon of een promotie.

Sanctiemacht houdt in dat de een het vermogen en het recht heeft de ander tot iets te dwingen, niet door hem te verleiden met iets wat hij graag wil, maar door te dreigen met iets wat hij juist vreest, en niet wil. Ook deze machtsvorm wordt uitgesplitst in twee vormen. Bij een niet-materiële straf gaat het bijvoorbeeld om het geven van een reprimande of de ander negeren in aanwezigheid van anderen. Bij een materiële straf kan het gaan om een lager loon, ontslag of het geven van taken die iemand niet leuk vindt.

Beloningsmacht en sanctiemacht zijn bij uitstek legitiem als ze gebruikt worden door iemand die een legitieme positie heeft. Dit is het geval bij de gezagsdragers die in dit boek aan de orde zijn.

Persoonlijke machtsbronnen

Ten slotte onderscheidt Raven c.s. persoonlijke machtsbronnen. Dit zijn persoonlijke kwaliteiten die iemand kan inzetten om iets van een ander gedaan te krijgen. Ook hiervan bestaan drie soorten.

De eerste vorm is de zogenaamde *identificatiemacht* (*referent power*): hierbij identificeer je je met iemand. Doordat je deze persoon bewondert en net als hem/haar wilt worden

kan deze macht over jou uitoefenen. Hoe groter de identificatie met de ander, des te groter de invloed. Vaak zoekt men ook goedkeuring en aanvaarding van de ander. Webers gezag op basis van charisma komt ongeveer overeen met deze identificatiemacht.

De tweede soort persoonlijke machtsbron is *expertisemacht*: je laat je door een ander beïnvloeden omdat je ziet dat deze meer kennis en vaardigheden op een bepaald terrein heeft en die kennis heb je nodig. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij leraar en leerling en arts en patiënt.

En ten slotte is er de zogenaamde *informatiemacht*: de een heeft het vermogen en de vaardigheden om de ander ervan te overtuigen dat hij iets anders moet aanpakken. Het gedrag van degene die beïnvloed is, verandert blijvend, omdat hij ervan overtuigd is dat het zo beter is. Onzes inziens hoeft deze machtsbron in het geval van gezagsdragers niet apart te worden onderscheiden: voor een deel is deze macht onderdeel van de expertisemacht, en voor een ander deel van de identificatiemacht.

Drie soorten legitieme machtsbronnen voor moderne gezagsdragers

De enigszins herschikte taxonomie van Raven kan naar onze mening worden gekoppeld aan drie verschillende niveaus: het macroniveau, het mesoniveau en het microniveau:

- *Macroniveau: institutionele legitimiteit op maatschappelijk niveau.* Hierbij zijn de machtsbronnen waarop een beroep wordt gedaan geïnstitutionaliseerde principes of normen waarover de mensen het in het algemeen onderling wel eens zijn.
- *Mesoniveau: positionele legitimiteit op organisatieniveau.* Hierbij wordt een beroep gedaan op machtsbronnen die inherent zijn aan de positie die men in een organisatie vervult. Hierbij heeft men vaak de beschikking over een of andere vorm van sanctiemacht en beloningsmacht.
- *Microniveau: persoonsgebonden legitimiteit in de interactie.* Hierbij wordt een beroep gedaan op persoonlijke machtsbronnen: persoonlijke kwaliteiten die de gezagsdrager kan inzetten zoals expertise en identificatiemacht.

Om als gezagsdrager in een semipublieke organisatie goed te kunnen optreden is een drievoudige legitimiteit van het optreden noodzakelijk. Hiermee is de indeling van drie verschillende gezagsgronden van Weber – traditie, regels en charisma – gemoderniseerd en geoperationaliseerd.

4. De Nederlandse gezagsdragers langs de meetlat van de drievoudige legitimiteit: diagnose en remedies

Aan de hand van de ontwikkelde indeling van drie soorten legitimiteit geven we vervolgens een analyse van wat er naar onze mening aan de hand is met de legitimiteit van de gezagsdragers die in dit boek aan de orde zijn gekomen. We proberen ook aan te geven hoe de problemen kunnen worden opgelost. We bespreken achtereenvolgens:

- de institutionele legitimiteit op macroniveau;

- de positionele legitimiteit op mesoniveau;
- de persoonsgebonden legitimiteit op microniveau.

De institutionele legitimiteit op macroniveau

Bij de institutionele legitimiteit op macroniveau gaat het om het beroep dat gezagsdragers kunnen doen op geïnstitutionaliseerde principes en normen waarover een grote meerderheid van burgers het eens is. Normen zijn redelijk concrete regels die uit principes worden afgeleid. Normen die voor iedereen gelden, hebben minstens evenzeer te maken met belangen: een norm gaat uiteindelijk niet alleen over wat de ander niet mag, maar ook over wat ik zelf niet mag. Elke algemene norm raakt net zo goed de belangen van de ander als mijn eigen belangen. Het aanhangen van normen vindt dus altijd plaats op het snijvlak van waarden, normen en belangen.

Wanneer we vanuit dit perspectief kijken naar de mogelijke bronnen voor gezagsdragers om legitimiteit aan te ontleen, signaleren we het volgende.

Normatieve consensus wordt onderschat en daardoor onderbenut

In Nederland bestaat de overtuiging dat we maar weinig normen met elkaar delen. Het idee is ontstaan dat we daarom maar het beste de individuele vrijheid van burgers maximale ruimte kunnen geven en dat de burger inderdaad niets mag worden voorgescreven ('die schrijf je niet de wetten voor, die laat je in hun waarde.'). Dit heeft zich de afgelopen decennia vertaald in het overheidsbeleid waarin vraagsturing is verheven tot leidend principe in de (semi)publieke sector en de burger in toenemende mate als 'klant' wordt beschouwd. Voor gezagsdragers is daarmee een belangrijke bron voor legitimiteit in het ongerede geraakt. Het is goed mogelijk dat de defensieve houding van veel gezagsdragers hiermee te maken heeft. Ze veronderstellen dat er eigenlijk weinig gemeenschappelijke normen zijn waarop zij een beroep kunnen doen.

Hebben ze daar eigenlijk wel gelijk in? Van den Brink heeft in 2004¹⁴ betoogd dat het een misverstand is dat we het in Nederland over zo weinig normen eens zijn. Dat misverstand is ten minste op twee fronten een miskennen. Ten eerste is het een miskennen van het gegeven dat we van elkaar afhankelijk zijn, van de maatschappelijke solidariteit: dat wil zeggen dat we in allerlei opzichten van elkaar afhankelijk zijn en dat het idee dat we zelfbeschikkende individuen zijn in een aantal opzichten gewoonweg niet klopt. Dat is nog steeds het gelijk van klassieke sociologen als Durkheim, Weber en Parsons. Elke burger moet ervan kunnen uitgaan dat de regel die op hem- of haarzelf wordt toegepast, ook op een ander zal worden toegepast. Anders kan een burger bijvoorbeeld in het algemeen van mening zijn dat strafvervolgning veel strenger moet zijn, maar daarop terugkomen of daartegen in verzet komen als hem zelf een strenge straf boven zijn hoofd hangt. Zoals Van Klink in zijn bijdrage betoogt, kan een rechtsstaat à la carte niet functioneren.

Ten tweede is het een miskennen van de mate waarin we het eigenlijk wel met elkaar eens zijn over normen. Van den Brink laat zien dat sinds de jaren tachtig de normatieve

consensus onder Nederlanders op veel fronten juist is toegenomen (zie zijn artikel in deze bundel).

Er zijn ten minste twee krachtige bronnen voor institutionele legitimiteit van gezagsdragers. Ten eerste is er vermoedelijk meer consensus over de normatieve functies die aan gezagsdragers en hun organisaties worden toegekend. Ten tweede kan de institutionele legitimiteit van het optreden van gezagsdragers sterk worden vergroot door 'procedurele rechtvaardigheid'. We bespreken beide bronnen achtereenvolgens.

Normatieve functies van gezag als bron voor institutionele legitimiteit

Ten eerste zijn vele burgers het eens over de maatschappelijke functie van gezagsdragers. Laten we eens een poging doen die voor verschillende gezagsdragers onder woorden te brengen:

- De jeugdzorg zorgt ervoor dat elk bedreigd kind in een veilige omgeving kan opgroeien; of: er moet voor gezorgd worden dat elk bedreigd kind in een veilige omgeving kan opgroeien.
- De politie wordt geroepen als er iets gebeurt wat niet zou moeten gebeuren en waar nu iets aan moet worden gedaan.¹⁵
- De reclassering zorgt ervoor dat elke gestrafte definitief stopt met criminele activiteiten.
- De rechterlijke macht zorgt ervoor dat uit de hand gelopen conflicten stoppen.
- De leerplichtdienst zorgt ervoor dat kinderen die spijbelen naar school gaan.
- De school zorgt ervoor dat hun leerlingen het hoogst mogelijke niveau van kennis en/of vaardigheden bereiken en een diploma behalen.

Over de precieze formulering valt natuurlijk te discussiëren. Het is zeer waarschijnlijk dat de meeste Nederlanders het met deze normatieve functies eens zijn. Dat betekent dat gezagsdragers niet zo onzeker en defensief hoeven te zijn. Tonkens signaleert in deze bundel dat bijvoorbeeld in het sociaal werk in brede zin veel onzekerheid bestaat over gezag. Zij wijt dat aan een uit de hand gelopen liberalisme: 'Wie ben ik om te zeggen wat een ander moet doen en hoe een ander moet leven?' In de opleiding en de praktijk werd geleerd dat iedereen zijn eigen leven moet leiden en zelf moet kiezen. Volgens Tonkens kom je met dat uitgekleden liberale verhaal niet ver meer. Vroeger kon je je als gezagsdrager beroepen op je positie en de regels: 'Omdat ik het zeg!' Nu kan dat niet meer, je moet ook communicatief gezag uitoefenen. En daar heb je een visie voor nodig. Je moet een verhaal hebben over wat het goede is. Je kunt alleen goed werken als je een visie hebt. Tonkens vindt dat sociaal werkers daarbij niet op hun persoonlijke moraal moeten teruggrijpen. Ze vindt dat de organisatie daar steun moet bieden door visies op het goede leven te bespreken en tot een gemeenschappelijke visie te komen, zodat het gezag van de werkers door de organisatie gesteund wordt. Rombout vertelt dat zijn organisatie Bureau Frontlijn zo'n duidelijke visie heeft. Zijn organisatie, en dus zijn medewerkers, beschouwen mensen niet als een zielig hoopje naar wie een fruitmandje moet worden

gebracht. Dat is vaak wel gebruikelijk in de hulpverlening en de jeugdzorg. De visie van Bureau Frontlijn is: welbevinden en zelfredzaamheid. Volgens Rombout moet je zeggen: 'Kom rechtop zitten en we gaan gewoon aan de slag. Je kunt wel degelijk een heleboel dingen en we gaan kijken of dat lukt.' Daarnaast is het verhaal van Bureau Frontlijn dat burgers niet kunnen functioneren als de bodem van hun bestaan niet op orde is: brood op de plank en een stukje opvoeding. Dat verhaal wordt gewoon overtuigd gebracht en wordt vrijwel altijd geaccepteerd door de burgers.

De normatieve overeenstemming en afstemming is goed mogelijk, maar blijft vaak verborgen, omdat we in onze samenleving het kennen en gekend worden hebben weg-generationaliseerd. Zo is het contact tussen leraren op middelbare scholen en de ouders minimaal. Pedagoog Micha de Winter vindt dat een slechte ontwikkeling. Hij wijst er in deze bundel op dat kinderen en jongeren gedijen in een sterk en coherent sociaal netwerk, waarbij de volwassenen op een of andere manier samen betrokken zijn bij het opvoeden. Als de volwassenen – zoals leraren en ouders – elkaar kennen, is er veel makkelijk normatieve afstemming mogelijk. Dan spreken mensen elkaar ook eerder aan. De Winter noemt dat autoritatieve gemeenschappen.

Procedurele rechtvaardigheid als bron voor institutionele legitimiteit

Er bestaat nog een andere verrassend grote mate van normatieve overeenstemming. Deze betreft niet maatschappelijk doelen, maar 'omgangsidealen': over hoe gezagsdragers om dienen te gaan met degenen die afhankelijk van hen zijn. Uit een indrukwekkende stapel empirische onderzoeken blijkt dat de legitimiteit van gezagsdrager in sterke mate afhankelijk is van de manier waarop deze de burger bejegt. Over deze bejegening bestaat een grote hoeveelheid empirisch onderzoek onder de paraplu van 'procedurele rechtvaardigheid'. De belangrijkste voortrekker van dit onderzoek is de Amerikaanse rechtspsycholoog Tom Tyler.¹⁶ Een belangrijk inzicht uit het onderzoek is dat procedurele rechtvaardigheid de legitimiteit in hoge mate positief beïnvloedt.¹⁷

Het is de vraag is of de procedurele rechtvaardigheid van Tyler wel echt procedureel is, dat wil zeggen of deze 'moreel neutraal' is. Dat is niet het geval. In de concrete invulling van de procedurele rechtvaardigheid is bijvoorbeeld duidelijk het ideaal van menselijke waardigheid te herkennen: de mens niet als middel, maar als doel nemen. Het gaat over een goede en respectvolle bejegening van degene over wie macht wordt uitgeoefend; over een terughoudende en morele manier van macht uitoefenen.

Mensen hechten aan een veelheid van 'relationele criteria'. Robinson en Bowers (2011) hebben een samenvatting gemaakt van de conclusies van onderzoeken naar de rol die procedurele rechtvaardigheid speelt voor de legitimiteit van strafrechtelijke procedures. Legitimiteit blijkt samen te hangen met de kwaliteit van de oordeels- en besluitvorming en van de behandeling van de aangeklaagden. Meer specifiek zijn procedures legitiem wanneer ze neutraal, accuraat, consistent, betrouwbaar en rechtvaardig zijn – wanneer ze de mogelijkheid bieden voor de correctie van fouten en voor het horen van betrokken partijen. Wettelijke autoriteiten zijn legitiem wanneer ze onbevooroordeeld, eerlijk,

transparant, respectvol, moreel en rechtvaardig handelen. Het strafrechtssysteem dat deze waarden optimaal tot uitdrukking brengt is niet alleen moreel verdedigbaar, maar ook waarschijnlijk behoorlijk stabiel en effectief.¹⁸

De procedures die gevolgd worden bij de toepassing van regels blijken dus van doorslaggevend belang te zijn voor de acceptatie ervan en de instemming ermee. Burgers vinden de rechtvaardigheid van de procedure vaak zo belangrijk dat ze daardoor in de meest gevallen zelfs negatieve of ongunstige uitkomsten accepteren.

De inzichten van het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid leren dat gezagsdragers de legitimiteit van hun optreden kunnen vergroten door in hun optreden jegens burgers procedurele rechtvaardigheid te betrachten.

Uit deze bundel blijkt dat sommige groepen gezagsdragers procedurele rechtvaardigheid al ontdekt hebben als effectieve bron voor legitimiteit. De moderne vorm van gezag die volgens Rood zo goed blijkt te werken bij de politie op straat is een uitstekend voorbeeld van procedurele rechtvaardigheid. Hierbij staat voorop dat de politie optreedt en dus bepaald niet 'soft' is. Wel is het zo dat de manier waarop de politie optreedt specifieke kenmerken heeft. En de kenmerken die genoemd worden zijn onderdelen van een procedure waarbij de agent procedurele rechtvaardigheid betracht. Rood gebruikt er verschillende termen voor: 'het is machtsuitoefening met uitleg', 'het nieuwe betrokken gezag', 'een beleefde, informatieve vorm van gezag', 'een betrokken communicatief gezag'; 'een beleefde, verbale aanpak heeft voorrang; eerst wordt om medewerking gevraagd, pas in de laatste instantie wordt die afgedwongen. Het belangrijkste wapen is de mond.'

Rood heeft het proberen te vangen in een afbeelding van een agent 'met één uitgestoken en één opgeheven hand, een houding die de twee polen van zacht en hard, van praten en optreden combineert. Niet als een moeizame spagaat, maar als een vanzelfsprekende synthese'.

Van Gulijk en de Hoon beschrijven in hun artikel over het gezag van de civiele rechter een verslag van de intervisie die binnen de Utrechtse rechtbank heeft plaatsgevonden. Dit geeft een mooi inkijkje in wat de rechters zelf als belangrijke elementen beschouwen van hun gezag ter zitting. De auteurs signaleren dat veel elementen daaruit overeenkomen met elementen van procedurele rechtvaardigheid: *voice* (gehoord worden, zelf actief kunnen deelnemen aan het oplossen van het geschil), *betrouwbaarheid* (de bereidheid van de rechter om argumenten serieus te nemen en werkelijk te proberen een oplossing te vinden die aansluit bij de behoeften), *respect* (een beleefde behandeling en respect voor iemands rechten en positie in de maatschappij) en ten slotte *neutraliteit* (ontbreken van vooroordelen, neutrale toepassing van regels). Versterking van deze kernwaarden is de aankomende jaren een uitdrukkelijk agendapunt van de Raad voor de Rechtspraak.

In dit kader wijzen we ook op de *Behoorlijkheidswijzer*¹⁹, een publicatie van de nationale ombudsman voor ambtenaren van overheden. Deze wijzer is sterk gestoeld op de inzichten uit het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid. Volgens de wijzer kan de essentie van behoorlijk overheidsoptreden worden samengevat in de vier kernwaarden 'open en duidelijk', 'respectvol', 'betrokken en oplossingsgericht' en 'eerlijk en be-

trouwbaar'. Deze vier kernwaarden worden in de wijzer verder uitgewerkt in totaal 22 normen.

Andere groepen gezagsdragers die in deze bundel aan de orde komen zouden de procedurele rechtvaardigheid ook meer kunnen benutten ter vergroting van de legitimiteit van hun optreden. Ze kunnen daarbij leren van de politie, van de rechters en van de Beheerlijkheidswijzer van de nationale ombudsman. Kneyber heeft in zijn bijdrage een poging gedaan om dit perspectief toe te passen op het middelbaar onderwijs.

Positionele legitimiteit in organisaties op mesoniveau

De positionele legitimiteit hangt af van de belonings- en sanctiemiddelen die een gezagsdrager tot zijn of haar beschikking heeft. Er lijkt consensus over te bestaan dat gezagsdragers hun legitimiteit niet meer vanzelfsprekend of uitsluitend kunnen ontleen aan hun positie. Leraar Bill Banning: 'Ook al heb je een aanstelling van bestuur en directie en sta je op het officiële rooster, dat wil nog niet zeggen dat je gezag hebt.' Tonkens: 'In een democratische en egalitaire samenleving heb je aan macht alleen niet zo heel veel, je hebt ook gezag nodig om iets voor elkaar te krijgen.' De positiemacht is vaak wettelijk vastgelegd. De concrete inzet ervan is echter vaak sterk afhankelijk van de organisatie waarin de gezagsdrager functioneert. De machtscomponent van het gezag lijkt in de knel te komen door een aantal ontwikkelingen in organisaties waarin de frontlijnwerkers functioneren. We noemen hier vijf ontwikkelingen.

Ten eerste staat de positionele legitimiteit onder druk *doordat gezagsdragers hun formele positie niet kunnen waarmaken*. Er is een kloof tussen hun formele mandaat en wat ze feitelijk doen of kunnen doen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de gezinsvoogd. Zoals Van den Berg en Medema concluderen in hun artikel heeft de gezinsvoogd 'weliswaar een formele positie als regisseur van de hulpverlener en als toezichthouder van het gezin, maar in de praktijk kan ze daar weinig gezag aan ontleen'. Dit heeft te maken met de bureaucratisering van het gezag: het werk bestaat vooral uit het regisseren van anderen, formulieren invullen en veel telefoneren, waarbij de werkdruk hoog is. De eerste aanbeveling is dus dat gezagsdragers hun formele positie moeten kunnen waarmaken.

Ten tweede staat de positionele legitimiteit onder druk *door het taboe op alles wat met machtsuitoefening en ordehandhaving te maken heeft in Nederlandse organisaties*. In de inleiding tot deze bundel hebben we daarvan al een aantal treffende voorbeelden gegeven. Organisaties kennen daardoor geen heldere 'orde' met een duidelijke, voor iedereen begrijpelijke catalogus van minimale rechten en plichten. Op veel middelbare scholen hanteert elke leraar een andere, eigen 'orde': de een verbiedt het meenemen van de jas, de ander staat het toe; de een verbiedt gebruik van de mobiele telefoon, de ander staat het toe. Kortom: bij de een is het een 'gezellige puinhoop' (zie het artikel in deze bundel), de ander heeft grote ordeproblemen en bij een derde heerst een schrikbewind. In zo'n organisatie wordt het heel lastig om leerlingen aan te spreken. Zo'n onduidelijke 'orde' in organisaties bezorgt individuele gezagsdragers, in dit geval beginnende leraren, zeer veel problemen. Kneyber doet hiervoor aanbevelingen in deze bundel. Hij stelt dat in

een school in ieder geval vaste basisregels moeten zijn voor hoe leerlingen zich in de klas dienen te gedragen, en die regels moeten dan ook door alle leraren gehandhaafd worden. Ook valt op dat veel Nederlandse gezagsdragers zeer terughoudend zijn in het streng en normatief optreden; ze zijn het liefst toegeeflijk en interpreteren conflicten in hulpverlenerstermen. Organisaties en gezagsdragers lijken hun normatieve maatschappelijke opdracht niet altijd duidelijk meer in beeld te hebben: als leerplichtambtenaren zichzelf vooral zien als hulpverlener, hebben ze dan nog wel scherp waarvoor ze dienen? In dit verband is met name het artikel van Andreas en Van Vliet over reclasseringswerkers in deze bundel interessant. Daarbij gaat het namelijk over de kwestie: hoe help je iemand die er niet in geïnteresseerd is om geholpen te worden? In de jaren negentig zijn in het buitenland methodieken ontwikkeld om hiermee om te gaan. Het niet gemotiveerd zijn van cliënten of het tegenwerken wordt benoemd als *reactance*. Het is een normale universele reactie van mensen die te maken krijgen met de inperking van hun vrijheid. Nu blijkt uit onderzoek dat het cruciaal is dat de reclasseringswerker het verzet niet meteen afwijst of bestrijdt, maar dit juist als een normale menselijke reactie beschouwt. Want: verzet wordt juist versterkt als mensen ervan worden weerhouden om uiting te geven aan dit gedrag. De kunst is steeds de keuzemogelijkheden te benoemen die er wel zijn, ook al zijn ze nog zo beperkt. Er moet worden gewerkt aan een voldoende werkbare overeenkomst tussen de doelen van de reclassering enerzijds en van de cliënt anderzijds. Voldoende werkbaar betekent dan niet naar meer overeenstemming streven dan nodig is voor een werkbare en doelgerichte werkalliantie. Dit inzicht kan gegeneraliseerd worden: het begrip tonen voor verzet van mensen in een afhankelijkheidssituatie waarin de machtsverdeling ongelijk is, is uiteindelijk effectiever dan er hard tegenin gaan; aan de andere kant moet de gezagsdrager niet geheel meegaan en daardoor afzien van zijn opdracht. Het gaat erom dat een juiste midden wordt gezocht. Rombout stelt terecht dat mensen het erg vervelend vinden als ze niet weten waar ze aan toe zijn. Je kan beter duidelijk zijn: 'Zo gaan we het doen en ik wil ook best naar argumenten luisteren en misschien een beetje toegeven, maar niet opschuiven en teruggaan.' De tweede aanbeveling is daarom: het taboe op alles wat met machtsuitoefening en ordehandhaving te maken heeft in Nederlandse organisaties moet van tafel.

Ten derde staat de legitimiteit van het gebruik van sanctiemiddelen door gezagsdragers onder druk doordat de organisaties sancties in een verkeerde context plaatsen. Door het taboe op gezag en 'machtsuitoefening' hebben organisaties weinig belangstelling voor en nauwelijks kennis over 'gezagsuitoefening'. Dit verzwakt de positionele legitimiteit van de frontlijnwerkers. Zo is er bijvoorbeeld de financiële druk waaronder veel organisaties gebukt gaan. Er moeten targets worden gehaald, anders worden er inkomsten gemist. Dit kan de sanctie-instrumenten van de gezagsdrager in een vreemd daglicht plaatsen. Zo hadden agenten tot voor kort een boetequotum. Terecht vond de minister van Veiligheid en Justitie dat daardoor het gezag van de agent op straat werd aangetast. Immers: het geven van de boete lijkt dan niet meer een zinvolle straf die voor iedereen geldt in het belang van allen, maar wordt een mechanische handeling die vooral bedoeld is om

‘geld binnen te halen’. Een andere ontwikkeling die sancties in een verkeerd daglicht zet is de toenemende risicomijding van organisaties. Het kan ertoe leiden dat het werk sterk geprotocoliseerd raakt en de gezagsdrager zich gedwongen ziet stelselmatig het zekere voor het onzekere te nemen. Daarom worden bijvoorbeeld door de jeugdzorg te veel kinderen uit huis geplaatst, wat hun positionele legitimiteit ondermijnt. Een laatste ontwikkeling in deze categorie is mismanagement: frontlijnwerkers hebben ook last van inhalige en frauderende bestuurders of van een organisatie die bij de burgers een slechte naam heeft (denk aan de NS). De derde aanbeveling is daarom: organisaties moeten er alles aan doen om de gezagsuitoefening van hun frontlijnwerkers te ondersteunen. Daarom moet de effectiviteit van de gezagsuitoefening in organisaties hoog op de agenda komen te staan.

Ten vierde – en dit ligt in de lijn van de vorige punten – steunen organisaties hun frontlijnwerkers onvoldoende bij het paal en perk stellen aan agressieve en assertieve burgers die het niet accepteren dat gezagsdragers hen willen dwingen, bestraffen of hen tot de orde roepen. Het Programma Veilige Publieke Taak van het Ministerie van BZK zet er onder andere op in dat organisaties daarin veel alerter worden. Het verbergen en vergoelijken van agressie van burgers om allerlei redenen door organisaties (vanwege vrees voor imagoschade, angst van de frontlijnwerker en dergelijke) dient te stoppen. De vierde aanbeveling is daarom dat organisaties hun gezagsdragers actief moeten steunen bij het voorkomen van en paal en perk stellen aan agressie van burgers.

Ten vijfde en ten slotte is er sprake van een enorme verstrooiing van het gezag, waardoor het afbrokkelt, versnipperd en onmachtig wordt. Bijvoorbeeld: een leraar stuurt leerlingen uit de klas naar de conrector voor een reprimande of straf. De leraar ontnemt zich daarmee de mogelijkheid om zelf zijn positionele gezag te doen gelden. De toenemende arbeidsdeling lijkt iets te maken te hebben met de sterke neiging van gezagsdragers om conflictmijding op te treden en de neiging van hun organisaties daar als het ware omheen te organiseren. De organisaties faciliteren de defensieve opstelling van hun gezagsdragers. Ook ontwikkelingen als het steeds meer werken in ketens hebben hier invloed op. Tonkens constateert dat er in dit land ongelooflijk veel energie wordt verspild met tegen elkaar in werken. Een groot deel van de hulpverleners is alleen maar bezig met andere hulpverleners en niemand krijgt meer iets voor elkaar. Al snel heeft geen van hen nog gezag bij de cliënt. Tonkens bepleit daarom dat er weer brede mandaten moeten komen. Mensen moeten de ruimte hebben hun werk te doen. Ze noemt dat het huisartsenmodel: de huisarts stuurt een patiënt alleen door als dat nodig is. De vijfde en laatste aanbeveling is daarom dat de verstrooiing van het gezag gestopt moet worden door het weer toekennen van brede mandaten en discretionaire ruimte aan gezagsdragers.

Persoonsgebonden legitimiteit op microniveau in de interactie

De persoonsgebonden legitimiteit is afhankelijk van expertisemacht en van identificatiemacht. Wij bespreken deze hier samen onder de noemer ‘superioriteit’. Gezagsdragers kunnen institutionele en positionele legitimiteit hebben, maar dat is vaak niet voldoende.

de. Ze moeten ook persoonlijk leiderschap en moed durven tonen. Dit is tegenwoordig meer dan ooit noodzakelijk, omdat de meer institutionele en positionele legitimiteit aan slijtage onderhevig zijn geweest. Dat is misschien ook een verklaring voor de grote behoefte aan leiderschap in Nederland die Van den Brink in zijn artikel signaleert.

Er bestaan verschillende soorten superioriteit waarmee een gezagsdrager geloofwaardig en authentiek kan zijn. De Franse filosoof Alexandre Kojève heeft in zijn in 1942 verschenen *La notion de l'autorité*²⁰ vier ideaaltypische gezagsvormen onderscheiden: de vader, de meester, de chef/leider en de rechter.

Ten eerste is er het gezag van *de vader ten opzichte van zijn kinderen*. Hij is superieur vanwege zijn grotere ervaring en hogere leeftijd. Het gaat hier niet om botte macht, maar een beschermende, paternalistische macht die wordt uitgeoefend in het belang van de ander. Vaderlijk gezag wordt aanvaard als de ander accepteert dat de vaderfiguur weet wat goed voor hem of haar is. In deze bundel pleiten Rombout en Tonkens bijvoorbeeld voor paternalistische gezagsdragers.

Ten tweede is er het gezag van *de meester over de slaaf*. De filosoof Hegel heeft geschreven over de dialectiek tussen de meester en de slaaf. Volgens hem was het doel van de strijd tussen beiden een strijd om erkenning. De slaaf kan die strijd echter niet winnen, omdat hij bang is voor de dood. Hij besluit het risico niet te nemen en zich neer te leggen bij een slavenbestaan. De meester heeft die angst wel overwonnen en wordt daarom aanvaard als de meerdere.

De derde archetypische vorm van gezag is dat van *de chef*. Hij is superieur vanwege het vermogen vooruit te zien en te anticiperen op wat komen gaat en anderen daarvan te overtuigen. Het gaat hierbij vaak over een intelligente persoon die de meerdere is over de minder intelligente, de ontwikkelde over de barbaar, de ziende over de blinde. Degene die inziet dat hij minder ver kan zien, is bereid zich te laten leiden. Dit archetype is terug te vinden in charismatisch politiek leiderschap, maar ook in mensen als Steve Jobs van Apple. Het is in principe ook van toepassing op de officier, de directeur en de leraar. Het is het gezag van de deskundige, gebaseerd op het gegeven dat een ander meer kennis en vaardigheden heeft dan jij. Hier vinden we de macht op basis van expertise.

De vierde en laatste archetypische vorm is het gezag van *de rechter*. Hij is superieur in zijn vermogen boven de partijen te staan, om macht goed in te zetten ten behoeve van rechtvaardigheid en andere goede doelen. Dit is een gezagsvorm sui generis. De rechter heeft gezag omdat hij onbevooroordeeld en belangeloos is. Je zou kunnen zeggen dat de rechter de gezagsdrager is die virtuoos in staat is om procedurele rechtvaardigheid toe te passen.

Of gezagsdragers gezag zullen ontwikkelen hangt er mede van af of zij in hun optreden superieur worden geacht. En dat hangt ermee samen of zij in hun optreden archetypische snaren weten te raken. Welke snaren van belang zijn, verschilt per categorie gezagsdrager. Zo zijn vragen die bij de politieagent een belangrijke rol spelen bijvoorbeeld: is de politieagent moedig als het erop aankomt? Durft hij of zij het eigen leven op het spel te zetten? In het artikel van Van Hoorn en Van Hulst blijkt uit analyse van concrete poli-

tieverhalen dat de moed van agenten op straat op de proef wordt gesteld. Om die proef te doorstaan moeten agenten soms onorthodoxe middelen gebruiken. De gezagsdrager moet als het ware laten zien dat hij zijn gezag waard is, en dat kan hij alleen maar doen door een of verschillende vormen van superioriteit te demonstreren.

Vergelijk ook wat Van Klink in zijn artikel in deze bundel stelt. Hij bekritiseert de nogal rationalistische theorie over gezag van de Amerikaanse filosoof Raz: 'Voor de acceptatie van gezag is meer nodig dan vaststelling van het rationele belang dat met gezagsaanvaarding gediend is. We moeten bereid zijn de gok te wagen.' Hij maakt daarvoor gebruik van het werk van de filosoof Schmitt en stelt dat onderwerping aan het onpersoonlijke regime van de wet 'niet mogelijk is zonder een geloof in of vertrouwen op de gezagsdrager, die de(ze) idee van vrijheid (of een andere idee) op een voor de burger overtuigende manier personifieert en symboliseert'. Dit komt dicht bij een roep om charismatisch gezag.

Rombout legt goed uit hoe gezag afhangt van de ruimte die je neemt om te handelen. Hij ziet in de sociale sector dat veel werkers 'niet blij [zijn] met hoe het nu gaat, maar aan de andere kant zeggen ze: we mogen dit en dat niet doen. Dat is wel lekker makkelijk, zeggen dat je iets niet mag doen van je baas.' Hij stelt: 'Al het natuurlijk gezag dat je hebt wordt tenietgedaan als je niet mag handelen. Bij mij hebben professionals een opdracht: je moet resultaat boeken.' Rombout vraagt een holistische blik, en daar krijgen zijn medewerkers de volle verantwoordelijkheid voor: 'Als je een probleem ziet, is dat jouw probleem.' Zelfs de studenten met wie hij werkt kan hij in korte tijd opleiden in persoonlijk leiderschap. Ze krijgen drie weken achter elkaar instructie in simpele principes. Het is zijn ervaring dat ze na vier of vijf maanden sterk zelfstandig opereren en ze niet onderdoen voor een afgestudeerde maatschappelijk werker.

In de bijdragen in dit boek is superioriteit ook aan de orde in de briefwisseling tussen leraar Banning en agent Smeets. Beiden hebben ontdekt dat je als gezagsdrager innerlijke kracht moet opbouwen om je professionaliteit van binnenuit op te bouwen. Lange tijd waren ze 'onecht' omdat ze simpelweg nog niet echter konden zijn (Banning). Door ernstig ziek te worden hebben beiden sterk gewonnen aan authenticiteit in hun optreden als gezagsdrager. Banning: 'Onderhuids voelen mensen, en zeker jongelui haarfijn aan (...) of iemand zijn of haar eigen subjectiviteit serieus neemt, dat wil zeggen of die persoon echt, authentiek leeft en niet inspiratieloos de schone schijn ophoudt.' 'Leerlingen hebben immers direct door of er een sprekende pop voor de klas staat of een authentieke persoonlijkheid die weet waar hij het over heeft.' Politieagent Smeets ontdekte pas laat dat hij als agent 'quasizelfverzekerd' in de politiewereld stond. 'in die tijd stond ik in wezen tegenover de samenleving, zeker toen ik ME'er was. Ik was de autoriteit die de orde moest handhaven en de samenleving moest zich aan regels en wetten houden.' Banning maakt een onderscheid tussen twee soorten leraren: een groep bij wie hij een 'zelfgekozen "slachtofferrol"' bespeurt uit zelfgekozen machteloosheid. Deze vindt 'dat ordeproblemen en dergelijke veroorzaakt worden door factoren buiten hun invloedssfeer: door de grotere klassen, een tekortschietende directie, de druk van de inspectie, bemoei-

zieke ouders, en last but not least de leerlingen'. En daarnaast is er een groep leraren die zelf verantwoordelijkheid nemen, vakinhoudelijk, didactisch en pedagogisch. Volgens Banning is het belangrijk om jezelf te blijven afvragen hoe je het als leraar beter kunt doen. Je moet kortom je zelf kritisch blijven volgen en nooit zelfgenoegzaam achterover leunen als het eens goed gaat. Een dergelijke houding vraagt om een innerlijke kracht, om een vertrouwen dat bevochten is op het leven en steeds weer bevochten moet worden.

De aan de persoon gebonden legitimiteit heeft voor- en nadelen. De voordelen zijn:

- De gezagsdrager is overtuigend en daarmee krijgt hij of zij makkelijker dingen voor elkaar.
- Daarmee is de gezagsdrager effectiever: er is geen behoefte aan dwang en er zijn minder procedures nodig.

De nadelen kunnen zijn:

- Het persoonlijk gezag moet een gebrek aan institutioneel en positioneel gezag goedmaken. Dat zal sommigen wel lukken, maar veel anderen niet.
- Het persoonlijk gezag kan op gespannen voet staan met de zorgvuldigheid die gevraagd wordt.

Onze aanbevelingen zijn daarom:

- Voor gezag is het noodzakelijk dat de persoon kwaliteiten heeft die hem of haar een zeker overwicht geven: dat kan bijvoorbeeld een overwicht zijn in kennis, vaardigheden, levenservaring, moed of moraliteit. Dat overwicht zal het gezag vergroten.
- Het persoonsgebonden gezag moet echter altijd ingebed blijven in het institutionele en positionele gezag op macro- en mesoniveau.

Conclusie

We hebben in dit slotartikel Webers klassieke model van drie gezagstypen – traditioneel, legaal-rationeel en charismatisch – gemoderniseerd en geoperationaliseerd. We hebben een driedimensionaal model ontwikkeld dat kan worden gebruikt om de legitimiteit van het optreden van gezagsdragers in (semi)publieke organisaties te analyseren en te beoordelen. De drie soorten legitimiteit zijn:

- *Macroniveau: institutionele legitimiteit op maatschappelijk niveau.* Hierbij fungeren geïnstitutionaliseerde principes of normen waarover we het in het algemeen onderling wel eens zijn als machtsbronnen.
- *Mesoniveau: positionele legitimiteit op organisatieniveau.* Hierbij wordt een beroep gedaan op machtsbronnen die inherent zijn aan de positie die men in een organisatie vervult. Bij deze vorm van legitimiteit heeft men vaak de beschikking over een of andere vorm van sanctiemacht en beloningsmacht.

- *Microniveau: persoonsgebonden legitimiteit in de interactie.* Hierbij wordt een beroep gedaan op persoonlijke machtsbronnen: persoonlijke kwaliteiten die de gezagsdrager kan inzetten. Hierbij kan met name gedacht worden aan expertisemacht en identificatiemacht.

Om als gezagsdrager in een semipublieke organisatie goed te kunnen optreden is een drievoudige legitimiteit van het optreden van gezagsdragers noodzakelijk. We hebben bij elke soort legitimiteit vastgesteld hoe deze ervoor staat. Vervolgens hebben we aanbevelingen geformuleerd ter versterking van elke soort legitimiteit. We vatten de aanbevelingen samen per categorie.

De institutionele legitimiteit op macroniveau

Bij deze institutionele legitimiteit gaat het om het beroep dat gezagsdragers kunnen doen op geïnstitutionaliseerde principes en normen waarover een grote meerderheid van burgers het eens is. De mogelijkheden voor meer institutionele legitimiteit worden ten onrechte sterk onderschat.

Er zijn ten minste twee krachtige bronnen voor institutionele legitimiteit van gezagsdragers. Ten eerste bestaat er meer consensus dan men denkt over de normatieve functies van gezagsdragers en hun organisaties. Deze moet beter worden geëxpliciteerd en benut. Ten tweede kan de institutionele legitimiteit van het optreden van gezagsdragers sterk worden vergroot door het benutten van de mogelijkheden legitimiteit te verwerven door procedurele rechtvaardigheid. De procedures die gevolgd worden bij het optreden van gezagsdragers blijken van doorslaggevend belang te zijn voor de acceptatie ervan en de instemming ermee. Burgers vinden de rechtvaardigheid van de procedure vaak zo belangrijk dat ze daardoor in de meeste gevallen zelfs negatieve of ongunstige uitkomsten accepteren.

Andere groepen gezagsdragers die in dit boek aan de orde komen zouden de procedurele rechtvaardigheid ook meer kunnen benutten ter vergroting van de legitimiteit van hun optreden. Ze kunnen daarbij leren van de politie en de rechters, die hiermee al ervaring hebben. In het bijzonder de ervaringen van de politie met procedurele rechtvaardigheid zijn al langere tijd positief en er lijkt zich daardoor een nieuw modern gezag ontwikkeld te hebben dat de uitgestoken en de opgeheven hand combineert. Ook biedt de *Behoorlijkheidswijzer* van de Nationale Ombudsman goede aanknopingspunten voor het toepassen van procedurele rechtvaardigheid.

Positionele legitimiteit in organisaties op mesoniveau

De positionele legitimiteit hangt af van de belonings- en sanctiemiddelen die een gezagsdrager tot zijn of haar beschikking heeft. Er lijkt consensus over te bestaan dat gezagsdragers hun legitimiteit niet meer vanzelfsprekend of uitsluitend kunnen ontleenen aan hun positie. We hebben vijf aanbevelingen gedaan om de positionele legitimiteit te versterken:

- Gezagsdragers moeten hun formele positie in de praktijk kunnen waarmaken.
- Het taboe op alles wat met machtsuitoefening en ordehandhaving te maken heeft in Nederlandse organisaties moet van tafel.
- Organisaties moeten er alles aan doen om de gezagsuitoefening van hun frontlijnwerkers te ondersteunen. Daarom moet de effectiviteit van de gezagsuitoefening in organisaties hoog op de agenda komen te staan.
- Organisaties moeten hun gezagsdragers actief steunen bij het voorkomen van en paal en perk stellen aan agressie van burgers.
- De verstrooiing van het gezag moet gestopt worden door het weer toekennen van brede mandaten en discretionaire ruimte aan gezagsdragers.

Persoonsgebonden legitimiteit op microniveau in de interactie

Gezagsdragers kunnen institutionele en positionele legitimiteit hebben, maar dat is vaak niet voldoende. Ze moeten ook persoonlijk leiderschap en moed durven te tonen. Dit is tegenwoordig meer dan ooit noodzakelijk, omdat de meer institutionele en positionele legitimiteit aan slijtage onderhevig zijn geweest. Dat is misschien ook een verklaring voor de grote behoefte aan leiderschap in Nederland die Van den Brink in zijn artikel signaleert. Het persoonsgebonden gezag moet echter altijd ingebed blijven in het institutionele en positionele gezag op macro- en mesoniveau. Het is niet goed als legitimiteit door overwicht gebruikt wordt als een compensatie voor de afwezigheid van de andere twee vormen van legitimiteit.

Het in dit slothoofdstuk ontwikkelde theoretisch model en de daaruit afgeleide aanbevelingen verschaffen de ‘plichtprofessionals’ in de (semi)publieke sector volop aanknopingspunten voor een legitiem en niet-besmuikt gezag. In dit geval geldt zeker dat niets praktischer is dan een goede theorie.

Noten

Inleiding

- 1 Grens aan agressie. Tips en valkuilen bij aanpak van agressie in de keten van werk & inkomen (mei 2007, CWI, UWV en Divosa), 48. http://www.divosa.nl/system/files/grens_aan_agressie.pdf.
- 2 Jean-Jacques Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag*. Zesde, herziene druk, Amsterdam: Boom 2002, 50.
- 3 *Het maatschappelijk verdrag*, 60.
- 4 *Rapportage Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Den Haag: Ministerie van BZK, 2011.
- 5 Thijs Jansen, Gabriël van den Brink en Jos Kole, *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom 2011.
- 6 *Het maatschappelijk verdrag*, 84.
- 7 J.J. Rousseau, *Emile of over de opvoeding*. Amsterdam: Boom 1995, 130.
- 8 Judith N. Shklar, 'Rousseaus Images of Authority (especially in *la Nouvelle Héloïse*)', in: Patrick Riley (red.), *The Cambridge Companion to Rousseau*. Cambridge: Cambridge University Press 2001, 185.

Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam

- 1 NRC Handelsblad, 24 maart 2012.
- 2 Open brief van minister Ter Horst aan alle politiemensen dd. 20 januari 2010.
- 3 Dekker e.a., 2010, 8-9, 29-33.
- 4 Van den Brink, 2012a, 89-119.
- 5 Deze paragraaf volledig gebaseerd op Hirschmann 1970.
- 6 Van den Brink, 2007, 116-134.
- 7 Uitgaande van een schaal waarbij de score 1 verwijst naar een volledige acceptatie van belastingfraude en de score 10 naar een volledige verwerping ervan lag onze score in 1981 al op 6,88. Sinds die tijd nam de afwijzing van belastingfraude nog verder toe, met als gevolg dat we in 2008 een score van 7,72 hebben. Een vergelijkbare tendens zien we bij het oordeel over steekpenningen. Terwijl de afwijzing daarvan in 1981 uitkwam op een score van 8,00 is ze inmiddels gestegen tot 8,44 (Van den Brink, 2012a, 210).
- 8 Van den Brink, 2012a, 117-119.
- 9 Van den Brink, 1997, 57-88.
- 10 Zie onder meer onze behandeling van de verschillen tussen leefwereld en systeemwereld in Van den Brink, 2012b, hoofdstuk 3.
- 11 Een behandeling van de impact die het autorijden op vrijwel alle aspecten van het sociale leven kreeg, is te vinden in Jeekel, 2011.
- 12 Ontleend aan CBS Statline.

- 13 Van den Brink, 2002, 76-86.
- 14 Zie bijvoorbeeld Bauman, 2000 en Sennet, 2000.
- 15 SCP, 1998, 761.
- 16 Van den Brink, 2012a, 192.
- 17 Van den Brink, 2012a, 189.
- 18 Vgl. Jansen e.a., 2009.
- 19 Ontleend aan CBS Statline.
- 20 Van den Brink, 2004, 65-96.
- 21 Vgl. Tiemeijer, 2006.
- 22 Van den Brink, 2008.
- 23 SCP, 2002.
- 24 Hendriks, 2006.
- 25 Hendriks e.a., 1998.
- 26 Tromp, 2007, 51-60.
- 27 Weber, 1956. Overigens wordt het gegeven dat onderdanen en gezagsdragers bepaalde waarden met elkaar gemeen hebben bij Weber nauwelijks genoemd. Het is veeleer voorondersteld, zoals uit zijn klassieke behandeling van de drie soorten gezag naar voren komt. Legale gezagsuitoefening is bijvoorbeeld alleen mogelijk wanneer de aan een rechtstelsel gerelateerde waarden door onderdanen erkend worden. Op analoge wijze vooronderstelt het traditionele gezag dat onderdanen zich bij de waarden van een traditie neerleggen en vereist het charismatische gezag dat de aanhangers van een leider hem als de personificatie van hun idealen zien. Het gezag van de manager (door sommigen als vierde soort aan de typologie van Weber toegevoegd) veronderstelt dat men in waarden als effectiviteit of doelmatigheid gelooft.

Heroveren van verspeeld gezag

- 1 www.Rijksoverheid.nl.
- 2 *Systeem in Beeld*, gemeente Amsterdam, januari 2009.
- 3 Douwe van den Berg, Simen van der Goot, Mark Mieras en Wilma Wentholt, *Inzicht, overtuiging en een doorbraak*. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Amsterdam 2011.
- 4 M. Hubble, B. Duncan, en S. Miller, *The Heart and Soul of Change*. Washington, D.C.: APA Press.
- 5 Douwe van den Berg, Simen van der Goot en May-Britt Jansen, *Cirkel van Onmacht*. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Amsterdam 2008.
- 6 Albert Jan Kruiter, Jorrit de Jong, Janine van Niel en Constant Hijzen, *De Rotonde van Hamed*. Den Haag: Nicis 2008.
- 7 Douwe van den Berg en Simen van der Goot, 'Actieonderzoek doorbreekt ingesloten patronen jeugdzorg', *Develop*, jg. 6 (2010), nr. 2, 30-39.

Het gezag van de civiele rechter

- 1 Zoals politieagenten, leerkrachten in het basis- en middelbaar onderwijs en burgemeesters. Zie hierover G. van den Brink, *Geloofwaardige rechtspraak. De rechter als bruggenbouwer*, Rechtstreeks Rechtspraaklezing 2008, 35.
- 2 Overigens is dit niet van een heel recente datum, zie het onderzoek van het WODC, dat dateert uit 2002: M. ter Voert en J. Kuppens, *Schijn van partijdigheid van rechters*, WODC-reeks 199. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002. Recent heeft het thema weer veel aandacht, ook binnen de rechterlijke macht.
- 3 M. Chrit en R. Venneman, 'Wraking en de legitimiteit van de Rechterlijke Macht. Een evaluatie van het wrakingsinstituut', *Trema. Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, jg. 34 (2011), nr. 1, 13, Tabel 1. Er zijn overigens geen recente cijfers bekend over het aantal wrakingsverzoeken per sector van de rechtbanken. Zie over wrakingsverzoeken in strafzaken onder meer M.C. van der Mei, 'Wraking: een zuiver instrument. Een overzicht van recente uitspraken op wrakingsverzoeken in strafzaken', *Tijdschrift voor de Rechterlijke Macht*, jg. 34 (2011), nr. 1, 4-10.
- 4 www.rechtspraak.nl.
- 5 Chrit en Venneman 2011, 11.
- 6 Zie over de partijdigheid van de rechter Ter Voert en Kuppens 2002.
- 7 Zie de *Leidraad onpartijdigheid van de rechter* (2004) en de *Gedragscode Rechtspraak* (2010), gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.
- 8 J.E. Soeharno, *Blind vertrouwen. De norm van rechterlijke integriteit*, *Rechtstreeks*, jg. 2011, nr. 3, 31.
- 9 Soeharno 2011, 33.
- 10 Van den Brink 2008, 14, 33.
- 11 Van den Brink 2008, 16-17.
- 12 Zie voor dit onderzoek A. Klijn en M. Croes, 'Wil het volk ook meedoen? Burgers over hun bereidheid tot deelname aan de strafrechtspraak', in: *Leken en rechtspraak. Moet, mag en wil de burger meedoen?*, *Rechtstreeks*, jg. 2007, nr. 1, 81-102.
- 13 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Innovatieagenda rechtsbestel*, 2011, 3-4.
- 14 Overigens is de bevoegdheid van de kantonrechter vanaf 1 juli 2011 verruimd doordat de kantonrechter voortaan bevoegd is in zaken met een geldelijk belang tot € 25.000. Eerder was dat bedrag € 10.000.
- 15 Deze initiatieven staan overigens los van het in 2010 opgerichte E-court: een 'online rechtbank' zonder verplichte procesvertegenwoordiging in eerste aanleg die is opgericht door (oud-)advocaten en rechters en geen deel uitmaakt van de Raad voor de rechtspraak. Zie onder meer T. Dillen, 'Online procederen?', *Sejure*, jg. 25 (2010), nr. 3, 40-42. Zie ook de *Agenda voor de Rechtspraak 2011-2014*, 23 e.v.
- 16 Erik van den Emster, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, in zijn nieuwjaarspeech op 12 januari 2012.
- 17 Van den Brink 2008, 39.
- 18 Onder meer de sociologie en de psychologie.
- 19 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr 1922, 45-56.

- 20 M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr 1922, 6 e.v. Weber onderscheidt drie vormen van gelegitimeerd gezag: charismatisch gezag, traditioneel gezag en rationeel gezag.
- 21 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, Stb. 2008, 348.
- 22 In artikel 112 lid 1 van de Grondwet is met betrekking tot civiele rechtspraak vastgelegd dat 'Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen'.
- 23 Zie over een kritische beschouwing van die openbaarheid L. Mommers, G. Zwenne en B. Schermer, 'Het best bewaarde geheim van de raadkamer. Over de ontoegankelijkheid van de rechtspraak', *Nederlands Juristenblad*, jg. 2010, nr. 32, 2072-2078.
- 24 Artikel 4 Wet RO.
- 25 Artikel 5 Wet RO.
- 26 Zie bijvoorbeeld de column van E. Tonkens, 'Houd het geheim: rechters stemmen D66', in de *Volkskrant*, 16 maart 2011 en de column van F. Jensma, 'Tijd van natuurlijk gezag rechter is voorbij', in *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2009, waarin Jensma ingaat op een toespraak van de president van de Hoge Raad (Corstens) over het afnemende vertrouwen in de rechterlijke macht bij de burger, dat volgens hem deels wordt veroorzaakt door de toegenomen media-aandacht.
- 27 De levenslange benoeming van rechters is neergelegd in artikel 117 lid 1 van de Grondwet ('De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd.'). In 2011 opperde Wilders een tijdelijke benoeming van rechters, in plaats van een benoeming voor het leven, om zo het functioneren van rechters beter te kunnen evalueren. Zie het artikel 'Geen levenslange benoeming meer voor rechters', in *NRC Handelsblad*, 18 maart 2011. Zowel minister Opstelten als de Raad voor de rechtspraak zagen niets in dit plan, juist vanwege de scheiding der machten. Op www.rechtspraak.nl is te lezen dat 'de onafhankelijke positie van de rechter niet in de weg staat aan de evaluatie van zijn functioneren, de algemene juridische kwaliteit van zijn beslissingen daaronder begrepen, door zijn leidinggevende'.
- 28 L. de Groot-van Leeuwen (e.a.), *Het gezag van de rechter*. Amsterdam: SISO 2004, 105.
- 29 Te downloaden via www.rechtspraak.nl.
- 30 Zie noot 27.
- 31 Zie over het wrakingsrecht en de rol van de media daarin ook Chrit en Venneman 2011, 11-17.
- 32 *Visie op de rechtspraak*, te downloaden via www.rechtspraak.nl.
- 33 M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, vertaald en bewerkt door A. M. Henderson en T. Parsons. Glencoe, IL: The Free Press en the Falcon's Wing Press 1947.
- 34 *Visie op de rechtspraak*, te downloaden via www.rechtspraak.nl.
- 35 Zie het rapport *Evaluatie van de organisatie van de strafzaak Wilders* van de commissie-Meijerink (2010) en het rapport *Rechtspraak in beeld* van de commissie-Van Rooy (2011).
- 36 P. Ippel en S. Heeger-Herter, *Sprekend de rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.
- 37 Zie onder meer T.R. Tyler, 'Citizen Discontent With Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedure Reform', *American Journal of Comparative Law*, jg. 28 (1979), nr. 45, 871-904.

- 38 Tijdens een op 6 maart 2012 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken georganiseerd symposium in Den Haag over gezagsdragers gaf Tyler nogmaals aan dat de procedure belangrijker is dan de uitkomst. Volgens Tyler staat of valt het gezag met de mate waarin overheidsdienaren en politici echte luisteren naar de burger. Zie voor een overzicht van de verschillende onderzoeken hieromtrent J.M. Barendrecht en A. Klijn (red.), *Balanceren en vernieuwen. Een kaart van sociaal-wetenschappelijke kennis voor de Fundamentele Herbezinning Procesrecht*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004, 10-11.
- 39 Naast een voltooide studie Nederlands Recht (wo) worden juristen met meer dan 6 jaar ervaring door de Selectiecommissie rechterlijke macht geselecteerd voor deelname aan een landelijke selectie en (bij een positief advies) benoemd tot rechter-plaatsvervanger bij een van de gerechten om de leergang rechter te volgen als rechter in opleiding (rio). Juristen met minder dan 6 jaar werkervaring kunnen als rechterlijk ambtenaar in opleiding (raio) aan de slag, deze opleiding duurt 4 jaar.
- 40 De opleiding van rechters wordt verzorgd door SSR (Studiecentrum Rechtspleging) op vakinhoudelijk gebied, op het gebied van vaardigheden en ook uit leren op de werkplek (stage).
- 41 De Raad voor de rechtspraak werkt aan een nieuw opleidingsstelsel, waarin de huidige opleidingstrajecten zullen vervallen en voor aankomend rechters een voorervaringseis geldt van minstens 2 jaar juridische werkervaring. Ook maatschappelijke ervaring zal hierin een voorwaarde zijn.
- 42 Zie de agenda van de Raad voor de rechtspraak 2011-2014, te downloaden via www.rechtspraak.nl.
- 43 Zie ook de *Gedragscode rechtspraak* (2010), te raadplegen via www.rechtspraak.nl.
- 44 Zie de *Leidraad nevenfuncties* (2009), gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.
- 45 Zie voor een voorbeeld Hoge Raad 12 oktober 2010, LJN BN0526. Zie over het mediabeleid van de Hoge Raad [http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Pages/Mediaen rechtspraak in Nederland.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Pages/Mediaen%20rechtspraak%20in%20Nederland.aspx). Overigens bleek naar aanleiding van een forumdiscussie tijdens het symposium 'Wie wint de strijd om de beeldvorming buiten de rechtszaal?' van de Master Journalistiek van de UvA op dinsdag 6 maart 2012, dat de rechtspraak proactief naar buiten moet treden door de media op te zoeken. Op die manier zouden rechters twijfels over hun onpartijdigheid en integriteit kunnen wegnemen. Zie <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Rechter-moet-naar-Pauw-Witterman.aspx>.
- 46 Zie P. Hoefer-van Dongen, 'De zwarte doos van de raadkamer', *Nederlands Juristenblad*, jg. 2006, nr. 12, 696-697 over de vraag of de geheimhouding van rechters over wat zich in de raadkamer afspeelt nog wel in overeenstemming is met de roep om transparantie.
- 47 Soeharno 2011, 25-26.
- 48 Zie voor een overzicht van de standpunten hierover in de literatuur R. Baas, L. de Groot-van Leeuwen en M. Laemers, *Rechtspreken: samen of alleen. Over meervoudige en enkelvoudige rechtspraak*, Den Haag: Sdu 2010, 41-47.
- 49 H.W. Wiersma, 'Wraking van de civiele rechter? Bij voorkeur niet!', *Nederlands Juristenblad*, jg. 2011, nr. 38, 1835-1842.
- 50 Ter Voert en Kuppens 2002, 26.
- 51 http://www.ssr.nl/index.php?page=zorg-over-hoge-aantal-rechters-met-d66-keus&hl=nl_NL.
- 52 Dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksinstituut voor rechters. Zie K. van der Kraats, M. Croes, A. Klijn en B. Diephuis, *Magistrale perspectieven: de Raio's anno 2010. Resultaten van de Raio-enquête, uitgevoerd in het kader van het vijftigjarig bestaan van SSR, SSR 2010*. (http://www.ssr.nl/uploads/Pdf-documenten/Boekjes/SSR_boekjeenquête.pdf).

- 53 W. van Rossum, *Gelet op de cultuur. Reflectie op de relevantie van culturele achtergronden van etnische minderheden in de Nederlandse rechtspraktijk*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007, 16.
- 54 Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag 2010*, 68, Figuur 7 en 8.
- 55 Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag 2010*, 68, Figuur 9.
- 56 L. de Groot-van Leeuwen e.a., *Het gezag van de rechter*, 105.
- 57 L. de Groot-van Leeuwen en R. Pieterman, 'Het gezag van de rechter in de nieuwste tijd', in: L. de Groot-van Leeuwen e.a., *Het gezag van de rechter*, 105.
- 58 Uit het onderzoek van het WODC naar de schijn van partijdigheid van rechter blijkt overigens dat er op dit punt een verschil is tussen civiele zaken en strafzaken. Bij strafzaken was de meest genoemde reden om te wraken een eerdere beslissing van de rechter in een soortgelijke of aanverwante zaak; bij civiel recht was de meest genoemde reden de bejegening of behandeling van de zaak ter zitting; zie Ter Voert en Kuppens 2002, 29.
- 59 H.M.M. Steenberghe en A.M. Verhoef, 'Intervisie in perspectief van het gezag van de rechter', *Trema Special* 2010, 426-429. Het instrument is door de auteurs, met behulp van literatuur opgesteld en verfijnd in een bijeenkomst met rechters en secretarissen.
- 60 Omwille van de leesbaarheid laten we enkele uitwerkingen en aandachtspunten achterwege. Voor een volledige weergave van het interview-instrument zie Steenberghe en Verhoef 2010.
- 61 Zie voor een beschrijving van deze drie rollen M.W. de Hoon en S. Verberk, *The New Judge, The Judge as a Conflict-Manager*, TISCO WPS, no. 002-2011, te downloaden via www.ssrn.com/abstract=2001971. Een hieraan verwante vraag is wat de functies van rechtspraak zijn, gezien vanuit het perspectief van de rechtshulpzoekende; naast de bemiddelingsfunctie en beslissingsfunctie worden ook de quasinotariële functie en rechtsdoorzettingsfunctie onderscheiden, zie hiervoor Barendrecht en Klijn 2004, 10-11.
- 62 Raad voor de rechtspraak, *Visie op de rechtspraak*; R.J. Verschoof, H.M.M. Steenberghe en Y.E. Schuurmans, *De regiefunctie van de rechter*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008; De pilots Conflictoplossing op maat, in het bijzonder de pilot in Den Haag, zie hiervoor P. Vlaardingerbroek en M.W. de Hoon, 'Emotions in Court and the Role of the Judge: Results from Experimental Hearings in Divorce Proceedings', *International Family Law*, jg. 2010, nr. 4, 319-332.
- 63 Onder meer 'Project versterking regiefunctie van de rechter', zie *Jaarplan voor de rechtspraak 2004*, § 4.4; W.D.H. Asser, H.A. Groen en J.B.M. Vranken, *Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006; Verschoof, Steenberghe en Schuurmans 2008. Zie ook de verschillende publicaties rondom de pilot Conflictoplossing op maat (noot 84).
- 64 Asser, Groen en Vranken 2006, 103.
- 65 Asser, Groen en Vranken 2006, 105.
- 66 M. Barendrecht, S. van Gulijk, M. Gramatikov en P. Sluiter, 'De goede procesorde in beeld. Over gedrag van procespartijen en de regiefunctie van de rechter', *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak*, jg. 7 (2011), nr. 1, zie onder meer p. 112; R. Robroek, 'De proeftuin 2010. Organiseren en verantwoorden door de strafrechter', *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak*, jg. 7 (2011), nr. 4, 11-12; Zie ook de verschillende publicaties rondom de pilot Conflictoplossing op maat (noot 84).

- 67 R.A.A. Duk, 'Hoe autoritair wordt de nieuwe civiele rechter?', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, jg. 2003, nr. 66.
- 68 Chrit en Venneman 2011, 13-14.
- 69 Zie onder meer M. Pel, *Verwijzing naar mediation*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.
- 70 Andere aspecten van niet-naleving zijn wel onderzocht, zie hiervoor R.J.J. Eshuis, 'De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken', *Research Memorandum Raad voor de rechtspraak*, jg. 5 (2009), nr. 1.
- 71 Zie onder meer M. van den Broeke, 'Het domein van de rechter. Een eerste verkenning', in: N.J.H. Huls en M.W. Loth, *Het domein van de rechter*. Deventer: Kluwer 2004, 12.
- 72 Ter Voert en Kuppens 2002.
- 73 Dezelfde redenen werden genoemd in Chrit en Venneman 2011, 11-17.
- 74 Ter Voert en Kuppens 2002, 29.
- 75 J. van der Linden, 'Zitten, Luisteren, Schikken', *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak*, jg. nr. 5-2008.
- 76 In nog geen 3 % van de onderzochte comparities vraagt de rechter aan partijen wat voor hen de voordelen van een schikking zouden zijn; in bijna 35 % noemt de rechter de voordelen zelf op, zonder te controleren of de partijen dit ook zo zien.
- 77 J. van der Linden, A. Klijn, F. van Tulder, *Meesterlijk gedrag. Leren van compareren*, *Rechtstreeks*, jg. 2009, nr. 3.
- 78 J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken*. Deventer: Kluwer 2010, 62 e.v.
- 79 Barendrecht e.a. 2011, 147, tabel 47.
- 80 Barendrecht e.a. 2011, 89, 93.
- 81 Barendrecht e.a. 2011, 87.
- 82 Barendrecht e.a. 2011, 101-102.
- 83 Barendrecht e.a. 2011, 111.
- 84 Over dit onderzoek zijn vijf rapporten verschenen, alle te raadplegen via rechtspraak.nl; M. de Hoon en S. Verberk, m.m.v. K. van Doorn, K. van Gulick en S. Praagman, *Zutphen.COM* (handelszaken); I. Sporter en A. Terlouw, *Rechters in gesprek met burger en bestuur* (bestuursrecht); P. Vlaardingerbroek, M. de Hoon en K. van Doorn, m.m.v. S. Praagman en M. Reynders-Molema, *De regierechter in echtscheidingszaken*; C. Wensveen, *Maatwerk door samenspel in de rechtszaal* (kantonzaken); M. Pel en S. Verberk (red.), *De pilots 'Conflictoplossing op maat': reflectie op resultaten en ideeën voor de toekomst*.
- 85 Een opvallende uitkomst in dit verband was dat uit de interviews met rechters, mediators en partijen bleek dat de mediators zonder uitzondering beter waren in het inschatten van wat volgens partijen de kern van het conflict was.
- 86 Zie hiervoor Vlaardingerbroek en De Hoon 2010, 319-332.
- 87 G.J.M. van den Brink, *Empathy and Enforcement: Findings from Five Years of Research on Community-Oriented Policing*, Apeldoorn: Politieacademie 2011.
- 88 Van den Brink onderscheidt in zijn onderzoek daarnaast nog de gezagstypen netwerker en hulpverlener.

Het gezag van de politieagent in drie vragen

- 1 Zie bijvoorbeeld het project van korte webdocumentaires over politie en politiewerk: www.deonbekendepolitie.nl.
- 2 Projectgroep Visie op de politiefunctie, *Politie in Ontwikkeling*. Den Haag: N P I 2005, 84. Mijn nadruk.
- 3 De studieopzet is intussen veranderd; de studenten zitten nu langer op school vóór hun eerste praktijkkwartiel.
- 4 Interne documentaire *Hoe leer je politiegezag?*, 2008.
- 5 Opgenomen in Rood, 2008.
- 6 *De erosie van het gezag*, I K O N Spraakmakende Zaken, 18-8-2010; Paul Rosenmöller in gesprek met Aad Meijboom, korpschef Rotterdam-Rijnmond.
- 7 Bijvoorbeeld Hoogenboom, 2009, 2010, Tops, 2010, Van Reenen, 2011.
- 8 Zie Rood, 2011. Als externe versie verkrijgbaar bij de Mediatheek Politie Amsterdam-Amstelland.
- 9 Zie Weber 1922/1972.
- 10 Gebaseerd op Weber 1922/1972, 55-58, 85. Voor een uitgebreide bespreking zie Rood 2008, 87-88.
- 11 Ik volg deze beschrijving afkomstig van Gunther Moor en Van der Vijver, 2000 en S M V P, 2002.
- 12 Dit praktische gezag is niet noodzakelijk hetzelfde als de mentale vorm, die zich bevindt in de hoofden van burgers en zich uitdrukt in een *opinie*. Die vorm van (politie)gezag kan beter worden uitgedrukt met het begrip 'aanzien'. Het blijft een legitieme vraag of praktisch gezag ondersteund wordt, en moet worden, door het wijdere 'aanzien'.
- 13 Dergelijke veelplegers zijn goede bekenden op het politiebureau; het zijn dikwijls verslaafden, die meerdere malen per week worden aangehouden, vaak voor winkeldiefstal.
- 14 Citaten uit mijn observatiebeschrijvingen 2007/2008. Zie Rood 2008, 141-145.
- 15 Zie noot 3.
- 16 Voor zo'n uitgebreide discussie: zie Zijderveld 2000
- 17 Zie Rood, 2011, hoofdstuk 4.
- 18 En bijvoorbeeld ook als vanzelfsprekend naar voren komt in een discussie tussen twee ex-agenten in de politiek: Hero Brinkman en Ahmed Marcouch in discussie bij Pauw en Witteman, 9 januari 2012.
- 19 Zie het filmpje *Mijn beeld van de politie* op www.deonbekendepolitie.nl.
- 20 Het is belangrijk om aan deze beperking te herinneren. Ook tussen de regiokorpsen kunnen verschillen in optreden bestaan. Het is daarom interessant om te kijken of de Nationale Politie op het terrein van de ordehandhaving tot een uniforme aanpak zal overgaan, en zo ja, welke.
- 21 Zie *Mijn beeld van de politie* voor een beeldende versie van deze ontwikkeling: de politieposities tussen staat en straat worden weergegeven als de metamorfosen van een waakhond.
- 22 Zie Rood, 2011, 43-44 en 91-93 voor een concrete uitwerking van deze facelift voor de methode-Van der Steen.
- 23 Er wordt aan gewerkt. In het kader van de oprichting van de Nationale Politie is in 2011 een actieplan opgesteld om de weerbaarheid te versterken, onder meer door het inrichten van een Kennis- en expertisecentrum professionele weerbaarheid i.s.m. de Politieacademie.

- 24 'Justitie' wordt hier gebruikt als verzamelterm voor zowel Openbaar Ministerie als rechterlijke macht. Strikt genomen is alleen het OM de partner van de politie.
- 25 Een recent voorstel vanuit de Pvv-fractie in de Tweede Kamer. Overigens, op veel vmbo-scholen gebeurt dit standaard. De je/jij-cultuur is er veel minder algemeen verspreid dan je uit mediaberichten zou geloven.
- 26 Zie Gabriël van den Brink, *Schets van een beschavingsoffensief* (2004) en Ira Helsloot, *Voorbij de symboliek* (2007). Voor een uitgebreide bespreking zie Rood 2008, paragraaf 7d.
- 27 Het debat heeft nooit letterlijk heeft plaatsgevonden. Filmer overleed in 1653, 35 jaar voor de publicatie van Lockes *Two Treatises*.
- 28 Alinea gebaseerd op John Locke, 1689/1993, 'Introduction' en *First Treatise*, hoofdstukken 5 en 6.

Initiatie en escalatie van collectief geweld

- 1 Vertaling van 'Initiation and Escalation of Collective Violence: An Observational Study', in: T. Madensen en J. Knutsson (red), *Preventing Crowd Violence*. Boulder, CO: Lynne Rienner 2011. Vertaald door Renske Taggenbrock, gecorrigeerd door de auteur.
- 2 Het oorspronkelijke onderzoek is uitgevoerd met financiële steun van de Nederlandse ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie terwijl de auteur postdoctoraal onderzoeker was aan de Universiteit Utrecht.
- 3 Ter vergelijking: de strandrellen in Hoek van Holland van augustus 2010 zijn uniek genoemd wat betreft de omvang en de hevigheid van het geweld tegen de politie. Op het dance-event waren 30.000 tot 50.000 bezoekers aanwezig. Naar schatting van de politiemensen zelf werden zij belaagd door/ vanuit een groep van 150-300 personen.
- 4 Bij deze analyse is rekening gehouden met het feit dat niet alle gevallen van geweld werden gevolgd door nieuw geweld (de zogenoemde censors).

Begrenzen én ondersteunen

- 1 Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (LJ & R).
- 2 Reclassering Nederland (RN).
- 3 Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG).
- 4 Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (LJ & R)
- 5 Let wel: geen reclasseringscliënten, maar vooral het OM, de rechtsprekende macht, districtspsychiaters en -psychologen, de advocatuur en dergelijke.
- 6 Forensisch psychiatrisch centra, voorheen tbs-klinieken genoemd.

De basis van effectief gezag is oprechte interesse

- 1 <http://www.lsbewoners.nl/documenten/publiek/bijeenkomsten/Manifest%20van%20actieve%20wijkbewoners.pdf>.

Ecce Homo!

- 1 Bill Banning hecht eraan dat vermeld wordt dat zijn deel van deze briefwisseling geschreven is in het kader van 'OMO Krachtig Meesterschap'.

Gezagvol politieoptreden in de praktijk

- 1 Wij danken Ben Kraaijeveld en Marlies Koppers voor hun ondersteuning. Daarnaast was deze bijdrage er zonder Thijs Jansen niet gekomen. Wij zijn hem zeer erkentelijk voor zijn enthousiasme en redactionele commentaar.
- 2 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2009/09/08/toespraak-minister-ter-horst-bij-opening-academisch-politiejaar.html>.
- 3 Deze 'klassieke' omschrijving is vaak aangehaald en ook recent herbevestigd in het onderzoek 100 % vertrouwen (Onderzoeksrapport Intomart, 2007). Dit onderzoek komt tot de conclusie dat het vertrouwen van mensen in de politie is gebaseerd op de verwachting dat als het er écht toe doet, de politie er is en helpt.
- 4 Uit *De sociale staat van Nederland* (SCP, 2011) blijkt dat de politie kan rekenen op vertrouwen van 73 % van de bevolking. Het blijkt daarmee de hoogst scorende publieke instelling te zijn.
- 5 Politiemensen hebben vaak een voorkeur voor een bepaalde set van mogelijkheden die je hun stijl zou kunnen noemen. De een is meer van de dialoog en de-escalatie, de ander meer van het doorpakken. De literatuur hierover is vrij uitgebreid. In Nederland deed Van der Torre onderzoek (1999). Van internationaal onderzoek biedt Reiner (2000) een overzicht. Van belang is ook om te beseffen dat verschillende rollen binnen het politiestraatwerk het gebruik van verschillende elementen uit het repertoire meer voor de hand liggend maken. Politiemensen hebben in soortgelijke situaties altijd de keuze uit verschillende opties. Het hanteren van een bepaalde voorkeursstijl is in principe niet verkeerd. Het vastzitten in een stijl is daarentegen problematisch te noemen.
- 6 Bob Hoogenboom pleit hier ook voor in zijn rede: 'Er zijn: Bouwstenen van een politietheorie', uitgesproken bij het SMVP-congres in 2011.
- 7 Zie onder andere zijn hoofdstuk elders in deze bundel en de verwijzingen naar zijn veldwerk in dat hoofdstuk.
- 8 Het vragen naar verhalen, die vervolgens in alle rust moeten kunnen worden verteld, is een uitgelezen manier om over zulke situaties te leren. De situaties die over tafel gingen waren min of meer alledaagse gebeurtenissen.
- 9 We danken daarom de politiemensen dat zij door hun openhartige verhalen ons zo dicht bij lieten komen.

Wiskundeleraar: 40 jaar werken in een gezellige puinhoop

- 1 Dit profiel is gemaakt op basis van een lang interview aan het begin van 2012. Voor de uitwerking danken we Ben Kraaijeveld en Sabine van Zuydam.
- 2 De Tweede Fase werd in het schooljaar 1998-99 ingevoerd in de bovenbouw van havo en vwo. Het is een dan nieuwe benadering van leren die bedoeld is om leerlingen zelfstandiger te laten werken.

Waarom zouden we ons aan de wet houden?

- 1 Zo stelde de redactie van NRC Handelsblad in haar commentaar 'Een redelijk betaalde politie' van 8 maart 2012 naar aanleiding van de 'publieksvriendelijke actie' van de politie om in die week geen bekeuringen uit te delen bij lichte overtredingen: 'Tijdelijke stop bij bekeuren van kleine misstap is een zegen.' In hoeverre dergelijke acties daadwerkelijk een zegen zijn, komt hieronder nog aan de orde.
- 2 Hannah Arendt, *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*. New York: Penguin 2006, 91-141, 92.
- 3 In zijn welkomstwoord bij het symposium 'Gezagsdragers', gehouden op 6 maart 2012 in Den Haag, wees Gert-Jan Buitendijk, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, erop dat het ernstige gevolgen kan hebben als het respect voor democratisch gekozen instituties en medewerkers met een publieke taak bij voorbaat ontbreekt, als 'het professionele oordeel van huisartsen, onderwijzers, rechters en burgemeesters wordt afgedaan als "ook maar een mening".'
- 4 Arendt, 2006, 92-93.
- 5 Arendt schreef haar essay, dat voor het eerst werd gepubliceerd in 1961, in de jaren vijftig van de vorige eeuw.
- 6 Beide diagnoses zijn in haar essay terug te vinden: ze spreekt in de inleiding over een met elkaar verbonden 'recession of both freedom and authority' (Arendt, 2006, 100) en in haar slotwoorden stelt ze dat de traditionele opvatting van gezag, die is voortgekomen uit de Romeinse ervaring van fundering en uitgelegd werd in het licht van de Griekse politieke filosofie, later nooit meer in ere is hersteld (Arendt, 2006, 141). Op de door haar genoemde oorzaken hiervoor kom ik hieronder nog terug.
- 7 In zijn bijdrage aan het symposium 'Gezagsdragers' (zie noot 3) karakteriseerde Jurriën Rood dit als 'communicative authority'.
- 8 Wilders deed deze uitspraak in het tv-programma *Nieuwsuur*, uitgezonden op 14 oktober 2011. Volgens toenmalig PvdA-fractie leider Job Cohen legde Wilders hiermee een bom onder de onafhankelijke rechtspraak. Voor de reactie van Cohen en het interview met Wilders, zie: <http://nos.nl/artikel/191565-cohen-wilders-legt-bom-onder-rechtspraak.html>. Anders, zie Rinus Otte, 'Rotte tomaten op een toga', *Trouw*, 25 februari 2012.
- 9 In het artikel 'Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit', in: *Die Moderne – Ein unvollendetes Projekt. Politisch-Philosophische Aufsätze 1977-1992*, Leipzig: Reclam 1992, 180-212, 204, spreekt Jürgen Habermas van 'kommunikativ erzeugte legitime Macht'

- 10 Over het verband tussen gezag en vrijheid, zie Arendt, 2006, 106. In paragraaf 3 kom ik hier kort op terug.
- 11 Onder 'statelijke' instellingen versta ik in dit verband de instellingen die deel uitmaken van de wetgevende, uitvoerende of rechtsprekende macht van de nationale staat. Hoewel deskundigen op het gebied van het Europese recht tegenwoordig algemeen van mening lijken dat Nederlandse staat geen soevereiniteit meer bezit (vgl. onder meer R. Barents, 'Het constitutionele karakter van de Europese Grondwet', in: H.-M.Th.D. ten Napel en W.J.M. Voermans (red.), *De betekenis van de Europese Grondwet voor de Nederlandse staatsinstellingen*, Deventer: Kluwer 2005, 1-8, die op p. 2 stelt dat 'het predikaat "soverein" voor de lidstaten van de Europese Unie zowel politiek als juridisch gezien zonder meer achterhaald is'), is de nationale staat in de beleving van veel burgers – terecht of onterecht – nog steeds de centrale eenheid van waaruit het gezag van officiële instanties wordt gedacht en ervaren. Wat hieronder over het staatsgezag wordt gezegd, is ook toepasbaar op de instellingen van de Europese Unie, als men tenminste bereid is de EU op te vatten als een nieuwe supranationale en soevereine eenheid.
- 12 Uit het WODC-rapport *Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar de opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2006, beschikbaar op www.wodc.nl/images/volledige-tekst_tcm44-59404.pdf (vgl. onder meer de conclusies op p. 19-22), blijkt dat de democratische rechtsstaat onder burgers in Nederland – ondanks kritiek op onderdelen – over het algemeen op een groot draagvlak kan rekenen. Het recente rapport van Rob Bijl e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, laat zien dat het vertrouwen in juridische instellingen (justitie en het rechtssysteem) nog steeds groot is, terwijl dat in politieke instellingen (de regering en de Tweede Kamer), in vergelijking met tien jaar geleden, iets is afgenomen.
- 13 Joseph Raz, *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press 1979, 26.
- 14 Raz, 1979, 3, verwijst naar Donald Davidson.
- 15 De voorschriften van de gezagsdrager worden, zoals Raz, 1979, 26-27 aangeeft, opgevat als 'exclusionary reasons', dat wil zeggen als redenen om de voorschriften te volgen en andere redenen die strijdig zijn met deze voorschriften (ofwel 'background reasons') te negeren. Zie hierover verder Joseph Raz, *Between Authority and Interpretation*. Oxford: Oxford University Press 2010, 144.
- 16 Raz 2010, 141, spreekt over de 'pre-emptive force of authority'.
- 17 Raz, 2010, 158.
- 18 Raz, 2010, 158.
- 19 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, vertaald door Anders Wedberg. New Jersey: The Law-print Exchange 2009 (1945), 119, vat de effectiviteit van een rechtsorde op als een *conditio sine qua non* voor de gelding van de hiertoe behorende rechtsnormen, maar niet als een *conditio per quam*. Joseph Raz, *The Morality of Freedom*. Oxford: Oxford University Press 2009, 76, omschrijft effectieve macht ook als een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor politieke legitimiteit.
- 20 In de 'service conception of the function of authorities' van Raz worden twee voorwaarden aan gezag gesteld: behalve de hiervoor aangehaalde 'normal justification thesis or condition' ook de 'independent condition' waarin wordt bepaald dat het beter is 'to conform to reason than to decide for oneself, unaided by authority' (Raz, 2010, 137). Zie over beide condities meer uitgebreid Raz

- 2009, 47-53. Omwille van de beknoptheid en helderheid beperk ik mij hier tot de eerste en belangrijkste conditie.
- 21 De toegenomen beslissingsdruk is volgens Ludger Heidbrink, *Handeln in der Ungewissheit. Paradoxien der Verantwortung*, Berlin: Kulturverlag Kadmos 2007, 182, het gevolg van de erosie van onze normatieve ordeningen. Normatieve ordeningen, zoals die van het recht en de moraal, bezitten geen vanzelfsprekende geldigheid meer en hun norminhoud wordt steeds meer onzeker en onbepaald. Degene die beslist, ziet zich daardoor in toenemende mate gedwongen zijn beslissing uit zichzelf te funderen.
- 22 Dit is de zogeheten 'separation thesis' waarvan het rechtspositivisme uitgaat (in de formulering van Andrei Marmor, door Raz instemmend aangehaald). Raz, 1979, 319, poneert een hieraan verwante these, de 'sources thesis', die als volgt luidt: 'the identification of law never requires the use of moral arguments or judgments about its merit (...).'
- 23 Raz, 2009, 47.
- 24 Vgl. Micheal Oakeshott, 'The Rule of Law', in: *On History and Other Essays*, Indianapolis: Liberty Fund 1999, 129-178, 173. Over Oakeshotts opvatting van recht en gezag, zie mijn oratie: B.M.J. van Klink, *Rechtsvormen. Autonomie van recht en rechtswetenschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, 13-26.
- 25 Raz, 2009, 61.
- 26 In Nederland heeft met name Kees Schuyt, onder voorwaarden, een moreel recht op burgerlijke ongehoorzaamheid verdedigd. Zie onder meer C.J.M. Schuyt, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, 303-396. In het artikel 'Paradox van ongehoorzaamheid', Trouw, 23 augustus 2008 (naar aanleiding van de kwestie-Duyvendak), vat hij de voorwaarden waaraan burgerlijke ongehoorzaamheid volgens hem moet voldoen kernachtig samen: 'De wetsovertreding komt voort uit het geweten, is weloverwogen, men heeft eerst andere wettelijke middelen gebruikt, de handeling geschiedt openlijk, er moet een symbolische samenhang bestaan tussen daad en de te overtreden wet, men werkt vrijwillig mee aan arrestatie en vervolging, men aanvaardt het risico van straf, de rechten van anderen worden zo veel mogelijk geëerbiedigd. En vooral: de actie is geweldloos.' Voor een scherp commentaar hierop, zie Afshin Ellian, 'De lege catechismus van geweldloosheid', *NRC Handelsblad*, 13 september 2008.
- 27 Raz, 1979, 275.
- 28 Raz, 2009, 107.
- 29 Raz, 1979, 258-259.
- 30 Bij de regulering van informatietechnologie is dit een populair instrument. Zo bepleit M. Hildebrandt in haar oratie *De rechtsstaat in cyberspace?*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2011, 25, een zogeheten 'value-sensitive design', dat wil zeggen 'een ontwerppraktijk die gelieerd is aan onderzoek naar de inbedding van ethische waarden en normen in technologische artefacten.'
- 31 Raz, 1979, 102.
- 32 Raz, 2009, 73.
- 33 Zie Marc De Kesel, *Goden breken. Essays over monotheïsme*. Amsterdam: Boom 2010, 96-98.
- 34 Blaise Pascal, *Gedachten*, vertaald door Frank de Graaff. Amsterdam: Boom 1997, 175.

- 35 Volgens Hans Lindahl zorgen situaties van 'a-legality' ervoor dat er binnen de bestaande orde een andere orde denkbaar wordt, zie: 'A-Legality. Postnationalism and the Question of Legal Boundaries', *The Modern Law Review*, jg. 73 (2010), nr. 1, 30-56.
- 36 Carl Schmitt, *Römischer Katholizismus und politische Form*. Stuttgart: Klett-Cotta 2008 (1923), 31.
- 37 Schmitt refereert in dit verband impliciet aan de bekende onderverdeling van Max Weber in drie typen gezag: traditioneel, charismatisch en rationeel-juridisch gezag, uitgewerkt in: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, hoofdstuk 3: 'Die Typen der Herrschaft'. Vijfde druk, Tübingen: Mohr Siebeck 1980 (1921), 122-176. Met zijn notie van representatie voegt Schmitt aan deze onderverdeling een vierde type toe.
- 38 Schmitt, 2008, 32.
- 39 Schmitt, 2008, 28.
- 40 Schmitt, 2008, 38.
- 41 Arendt, 2006, 92.
- 42 Vgl. 'Rutte: Kabinet moet snoeien om te groeien', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2010, beschikbaar op: <http://vorige.nrc.nl/article2635747.ece>.
- 43 Zie voetnoot 7.
- 44 Ik beschouw de opkomst van 'onderhandelend bestuur', onder meer beschreven in H.D. Stout en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend Bestuur*, Boekenreeks Nederlands Juristenblad nr. 16, Zwolle: Tjeenk Willink 1994, dan ook – vanuit het oogpunt van gezag – vooral als een zorgwekkend verschijnsel.
- 45 Volgens Oakeshott, 1999, 173, komt de rechtvaardigheid van het rechtssysteem niet zozeer tot uitdrukking in het streven naar hogere waarden (zoals menselijke volmaaktheid of zelfontplooiing) als wel in de formele beginselen die aan de wetsvorm eigen zijn: 'The only "justice" the rule of law can accommodate is faithfulness to the formal principles inherent in the character of *lex*: non-instrumentality, indifference to persons and interests, the exclusion of *privi-lege* and outlawry, and so on.' Met Schmitt kan evenwel worden betoogd dat een dergelijke formele rechtvaardiging – hoe belangrijk ook – voor de rechtsstaat tekortschiet en een aanvullende materiële rechtvaardiging behoeft op basis van politieke waarden als gelijkheid, vrijheid of 'het volk' (zie ook paragraaf 3).
- 46 Socrates stelt: 'Je mag dus geen onrecht terugdoen en geen mens kwaad doen, wat hij je ook aan-doet.' Zie: Plato, *Kriton*, in: *Feest, Euthyfron, Sokrates' verdediging, Kriton, Faidon*, vertaald door Gerard Koolschijn. Amsterdam: Atheneum – Polak & Van Gennep 2008, 141.
- 47 Plato, 2008, 142-143.

Naar een legitieme, niet-besmuite gezagsuitoefening

- 1 Niccolò Machiavelli, *De Heerser*. Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Gennep 2009, 107.
- 2 Jean-Jacques Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag*. Zesde, herziene druk, Amsterdam: Boom 2002, 48.
- 3 Idem, 49.
- 4 Citaten zijn ontleend aan de uitgave A. van Braam (red.), *Max Weber. Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers 1972.
- 5 Idem, 61-62.

- 6 We baseren ons op: Talcott Parsons, 'On the Concept of Political Power', in: John Scott (red.), *Power: Critical Concepts*, Volume 1. Londen en New York: Routledge, 1994, 16-71, en: Anthony Giddens, "Power" in the Recent Writings of Talcott Parsons", in: idem, 72-87.
- 7 'A facility for the performance of a function in, and on behalf of, the society as a system' (p. 74).
- 8 'generalized capacity to serve the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and where in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions – whatever the actual agency of that enforcement' (p. 23).
- 9 Ibid.
- 10 J.R.P. French, Jr., en B.H. Raven, 'The Bases of Social Power', in: D. Cartwright (red.), *Studies in Social Power*. Ann Arbor, MI: Institute for Social Research 1959, 150-167.
- 11 B.H. Raven, 'A Power/Interaction Model of Interpersonal Influence: French and Raven Thirty Years Later', *Journal of Social Behavior and Personality*, 7 (1992), 217-244. B.H. Raven, J. Schwarzwald, en M. Koslowsky, 'Conceptualizing and Measuring a Power/Interaction Model of Interpersonal Influence', *Journal of Applied Social Psychology*, 28 (1998), 307-332. Zie voor een interessante review van de bestaande empirische onderzoeken op basis van het power/interaction model: Diana E. Krause en Eric Kearney, 'Power Bases in Different Contexts', in: Chester A. Schriesheim en Linda L. Neider (red.), *Power and influence in Organizations: New Empirical and Theoretical Perspectives*. Hartford, CT: Information Age Publishing 2006.
- 12 De indeling in drieën die wij hanteren is niet de oorspronkelijke. Positiemacht wordt in de theorie van Raven c.s. geschaard onder de gelegitimeerde machtsbronnen, en de belonings- en sanctiemacht is bij hen niet verbonden met positiemacht. Wij maken die verbinding wel, omdat dit in het geval van gezagsdragers altijd wel zo is: met de legitieme macht van de positie zijn ten minste ook legitieme belonings- en machtsmiddelen verbonden.
- 13 B.H. Raven, 'The Bases of Power and the Power/Interaction Model of Interpersonal Influence', *Analyses of Social Issues and Public Policy*, jg. 8 (2008), nr. 1, 1-22.
- 14 Gabriël van den Brink, *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. WRR-voorstudie, Den Haag 2004.
- 15 Naar Egon Bittner (1974), zie het artikel van Van Hoorn en Van Hulst.
- 16 Zie onder andere T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University Press 1990; T.R. Tyler, 'Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation', *Annual Review on Psychology*, 57 (2006), 375-400, p. 394; T.R. Tyler en Y.J. Huo, *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. New York: Russell Sage Foundation 2002.
- 17 'Legitimacy is primarily responsive to procedural justice concerns', T.R. Tyler, R.J. Boeckmann, H.J. Smith en Y.J. Huo, *Social Justice in a Diverse Society*. Boulder, CO: Westview 1997, 195.
- 18 Josh Bowers en Paul H. Robinson, *Perceptions of Fairness and Justice: The Shared Aims & Occasional Conflicts of Legitimacy and Moral Credibility*. University of Pennsylvania Law School, Public Law Research Paper No. 11-13, 2011.
- 19 December 2011. http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/behoorlijkheidswijzer_dec_2011.pdf
- 20 Alexandre Kojève, *La notion de l'autorité*. Parijs: Gallimard 2004.

Over de redactie

Thijs Jansen is senior onderzoeker en docent aan de School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University. Hij is medeoprichter en bestuurslid van de Stichting Beroepseer. Hij redigeerde samen met Gabriël van den Brink boeken over professionals in de (semi) publieke sector, zoals *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt* (2005, 4 drukken) en *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (2009, 2 drukken en Engelse uitgave).

Gabriël van den Brink is hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde aan de School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University. Hij is ook lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde aan de Politieacademie te Apeldoorn. Hij publiceerde o.a. *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers* (2002) en *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland* (2004). Recentelijk redigeerde hij *De Lage Landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan* (2012).

René Kneyber is docent op het Oosterlicht College te Nieuwegein. Hij is auteur van verschillende boeken over orde houden en geeft daarin trainingen. Hij publiceerde o.a. *Orde houden in het voortgezet onderwijs* (2011) en *De ordegenerator. Handboek bij 'Orde houden in het voortgezet onderwijs'* (2012).

