

“Waar afstemming is, ontstaat harmonie”

Een onderzoek naar de relatie
politiewerk en burgerschap.

Birgül Tiryaki
Enschede/ Den Haag
September 2007

Afstudeer scriptie voor de
opleiding Bestuurskunde

Begeleiding Universiteit Twente:

prof. dr. C.D. van der Vijver
dr. W.A. Trommel

Begeleiding Regiokorps Haaglanden:

Drs. J. Tonino

-

“ Waar afstemming is, ontstaat harmonie”

Een onderzoek naar de relatie burgerschap en politiewerk; Hoe is de discussie rondom veiligheid vorm te geven wanneer rekening wordt gehouden met het fenomeen van burgerschap?

Birgül Tiryaki

Enschede / Den Haag
September 2007

Begeleiding Universiteit Twente:

prof. dr. C.D. van der Vijver

dr. W. A. Trommel

Begeleiding Regiokorps Haaglanden:

Drs. J. Tonino

OPGESLOTEN IN EEN RUIMTE

TWEE DEUREN

ELKE DEUR BELOOFT EEN ANDERE VRIJHEID

DEUR 1 DE VRIJHEID NAAR DE BUITENWERELD;

DE WERELD DIE JIJ EN IK DAGELIJKS BEWANDELEN.

DEUR 2 DE VRIJHEID DIE ERASMUS ME BELOOFT;

DE VRIJHEID VAN WETENSCHAP EN IDEEËN.

ZONDER HUIVERING,

ZELFS EEN TIKKELTJE HEIMWEE.

IK KIES VOOR DIE LAATSTE VRIJHEID.

HET BLIJKT EEN STILLE VERLANGEN.

HET LIJKT DE VOLTOOIING VAN MIJN ONDERZOEK.

MET BEZINNING GA IK AAN DE VOET VAN ERASMUS ZITTEN.

HIJ IS ENORM. HIJ KIJKT VAN BOVEN NAAR DAT LICHAAMPJE DAT HEM WIL BEGRIJPEN.

ZIJN KENNIS WIL INDRINKEN.

MIJN PEN EN PAPIER HOU IK VAST ZOALS HIJ ZIJN BOEK VASTHOUDT.

IK SLUIT MIJN OGEN. IK WANDEL DOOR DE PADEN.

BIRGÜL TIRYAKI
AUGUSTUS 2007

VOORWOORD

Het was 2001 toen ik in functie zat en de hand schudde van een burger. Zij de burger die wilde werken aan veiligheid ik de onderzoeker van de politie die haar beloofde met haar mee te denken en háár te laten horen. Om meerdere redenen een memorabel moment in mijn leven.

Na een HBO-studie Bestuurskunde / Overheidsmanagement, ben ik in 2003 Bestuurskunde, met een specialisatie in veiligheidstudies, gaan studeren aan de Universiteit Twente. Een niet alleen logisch vervolg, gericht op het verdiepen van mijn kennis en kunde rondom veiligheid, maar ook een drang naar meer willen weten. Meer willen ordenen en meer kunnen verklaren. Toen wist ik niet dat met elke beantwoorde vraag een nieuwe vraag (en antwoord) ontstaat. Alsof ooit een onzichtbare keten van oorzaak en gevolg relaties is ontstaan, blijft bestaan. Ik herinner me een moment tijdens een van de colleges waarin alles op zijn plaats viel...

Daar zit ik.. ietwat nostalgisch. Beseffend van het afscheid dat komen gaat van een fascinerend bestaan; het studentenleven! Voor u ligt mijn scriptie, dat wil zeggen, het eindpunt van dat leven. Een scriptie die voortborduurt op dat moment van contact met die burger in 2001.

Sinds dat moment ben ik, in allerlei verschillende vormen, actief binnen het veiligheidsveld waarin vooral het contact met de burger centraal staat. In dat veld heb ik aan den lijve moge ondervinden dat de roep naar veiligheid een structurele roep is en dat bijvoorbeeld de politie (als behoeder van veiligheid) structureel bezig is met het inspelen op die behoefte. Vanuit deze achtergrond heeft het bij elkaar brengen van veiligheid en de burger mij altijd geboeid. De burger is een fenomeen die nadrukkelijk in mijn persoonlijke belangstelling staat. Veiligheid is een kwestie die hoort bij de kwaliteit van het leven.

Ik spreek mijn hoop uit dat deze scriptie richtlijnen biedt voor het vorm geven van het debat over veiligheid. Wellicht dat middels het benoemen en zichtbaar maken van de rollen van de burger en de rollen van politie de verdere ontwikkeling van deze twee meer inhoud en houvast krijgen.

Tot slot wil ik van deze plaats gebruik maken om een aantal mensen bij naam te noemen. In eerste instantie wil ik prof. dr. C.D. van der Vijver en dr. W. A. Trommel van de Universiteit Twente hartelijk danken. Dankzij hun bijzondere begeleiding, geduld en visies heeft mijn (soms over)enthousiasme toch vorm gekregen! Een belangrijk deel van de inhoud en richting van mijn scriptie is het gevolg van hun inspanning. Ook drs. J. Tonino van het Regiokorps Haaglanden uit Den Haag en in deze feitelijke opdrachtgever, wil ik nadrukkelijk bedanken voor de adviserende en bovenal stimulerende gesprekken die wij voerden. Tot slot wil ik mijn moeder, mijn rots in de branding, mijn broers en zus, vrienden en alle betrokkenen bedanken voor het geloof en de steun in mij.

Alle woorden schieten te kort! Laten we de wetenschap induiken!

Den Haag / Enschede
Augustus 2007

Birgül Tiryaki

SAMENVATTING

Aanleiding

Onveiligheid staat in het middelpunt van de maatschappelijke belangstelling. We willen steeds meer veiligheid, kennelijk omdat we ons alsmaar onveiliger zijn gaan voelen. Dit heeft geresulteerd in talloze initiatieven, onderzoeken, bestrijdingsmechanismen en andere creatieve invalshoeken, steeds gericht op de vraag hoe in de groeiende veiligheidsbehoefte van de burger kan worden voorzien. De vraag is inmiddels of er in al die initiatieven, plannen en benaderingen nog wel enige samenhang valt te bespeuren. Toegespitst op het werk van de politie: in hoeverre berust dit eigenlijk op een consequent handelingsmodel? Opmerkelijk is dat de politie zich inderdaad steeds sterker richt op de burger en diens veiligheidsbehoefte, maar daarbij lijkt de politie steeds wisselende beelden van de burger voor ogen te hebben. Is dat daadwerkelijk zo? Berust het tegenwoordige politiewerk op een samenloop van verschillende ideeën over burgers en burgerschap? En zo ja, is deze situatie dan nog werkbaar en functioneel te noemen? Dat zijn de vragen die in dit onderzoek centraal staan

Doelstelling

Deze scriptie bouwt hier op voort. Aan de hand van de literatuur over burgerschap wordt beoordeeld in hoeverre het mogelijk is verschillende modellen van politiewerk, al dan niet bewust, met elkaar te combineren. Stapsgewijs wordt getoond welke modellen van politiewerk zich in een korte tijd hebben aangediend en hoe daarbij vorm is gegeven aan de volgende elementen: de taakconceptie, de structuur van de organisatie, de benadering van de burger en de verhouding politie en omgeving. Het doel is het inzichtelijk maken van de fundamentele verschillen tussen de toegepaste modellen van politiewerk en een analyse te geven van de gevolgen van het mengen van deze modellen. De veronderstelling daarbij is dat dit leidt tot meer bezinning op de keuze en het gebruik van specifieke benaderingen in het politiewerk. Hiertoe worden richtlijnen aangereikt voor de vormgeving van de relatie tussen politie en burger.

Vraagstelling

Concreet is de volgende vraag centraal gesteld: **“In hoeverre kunnen burgerschapsconcepties helpen bij het verhelderen van de relatie tussen politie en burger?”**

Methoden en technieken van onderzoek

De scriptie is gebaseerd op een analyse van literatuur en documenten. In de eerste plaats vindt een analyse plaats van de literatuur betreffende de politie, waarbij verschillende modellen van politiezorg worden onderscheiden op mondiaal, op nationaal en op organisatorisch niveau. Binnen elk van deze modellen wordt nagegaan welke positie de burger inneemt ten opzichte van de politie en welke gevolgen dat heeft voor de verhouding tussen politie en burger. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de verhouding tussen burger en politie in Nederland beschreven.

In de tweede plaats worden de hiervoor genoemde drie modellen van burgerschap (liberaal, communitaristisch en republikeins) beschreven. Op basis van enerzijds de verschillende politiemodellen en anderzijds de verschillende modellen van burgerschap heb ik de mogelijke vormen van relaties tussen de politie en de burger geïnventariseerd. Die inventarisatie heeft op drie niveaus plaatsgevonden: macro (strategisch), meso (middenkader) en micro (uitvoerend).

Conclusies

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek luidt als volgt: 'De uit de literatuur bekende burgerschapsconcepties (te weten het liberale, communitaristische en republikeinse model) blijken een krachtig instrument bij de verheldering van de relatie tussen politie en burger, zowel op strategisch niveau (macro), middenkader (meso) en uitvoerend niveau (micro)'. Vanuit een dergelijke analyse ontstaat beter zicht op de opeenstapeling van soms tegenstrijdige benaderingen in het huidige politiewerk.

Uit onderzoek blijkt dat de universele drang iets te moeten doen of ondernemen in de veiligheidskwestie leidt tot een opeenstapeling van mogelijkheden die tegenstrijdige elementen in zich dragen en toch tegelijkertijd worden toegepast in de politieorganisatie en in de samenleving.

Deze opeenstapeling wordt zichtbaar wanneer we de modellen van politiewerk in het licht van het burgerschapsdenken bezien. Daaruit wordt helder dat de relatie burger en politie verschillende fasen kunnen worden onderscheiden. Deze fasen zijn de juridische, bestuurlijke, de bedrijfsmatige en de sociaal zelfredzame fase. Tevens kan vastgesteld worden dat de keuze tot benadering van de burger samenhangt met de heersende managementvisie op dat moment binnen de politieorganisatie. Per fase, zo wordt duidelijk, hebben we te maken met in de essentie van elkaar verschillende benaderingen van de burger. Deze verschillen worden inzichtelijk wanneer we ons richten op de beschermings- en verantwoordelijkheidsfocus per fase vanuit de politie. Dit is belangrijke kennis wanneer het aankomt op het bestrijden van onveiligheid vanuit de politie. Men kan namelijk niet verwachten dat in een overwegend sociaal zelfredzaam georiënteerde wijk de burger wordt behandeld vanuit het principe van 'burgers als klanten'. Om het handelen vanuit de burger inzichtelijk te maken is de burger begrepen vanuit, de in te literatuur bekende, concepties van burgerschap. Deze concepties vertonen, net als de benaderingen van de burger door de politie, fundamentele verschillen in de kenmerken van de burger, de manier waarop deze al dan niet kan bijdragen aan veiligheid in de wijk, het wel of niet actief deelnemen aan het maatschappelijke proces waarin onveiligheid wordt bestreden, het gemeenschappelijke denken en het hebben van een gemeenschappelijk doel. Dit is tevens belangrijke kennis wanneer het aankomt op het bestrijden van onveiligheid vanuit de burger. Zo zal blijken dat het beleid van de politie in een overwegend communitaristische wijk niet goed zal aankomen als zij liberaal te werk gaat of andersom.

De problematiek rondom de toepassing van tegenstrijdige modellen van politiewerk, de benaderingen van de burger en het switchen tussen al die mogelijkheden is een, zo blijkt uit onderzoek, wezenlijk valkuil wanneer het aankomt op het bestrijden van onveiligheid. Dat betekent dat in toekomstige keuzes rondom het bestrijden van onveiligheid voorzichtigheid moet worden geboden en kennis in ambiguïteit rondom de mogelijkheden wordt veronderstelt.

Inzicht in de benadering van de burger door de politie en in de verwachtingen en mogelijkheden van de burger naar de politie toe zal bijdragen aan een afgestemde blik op onveiligheid. Wellicht is dat een eerste juiste stap in de behandeling ervan.

Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusie volgt een aantal aanbevelingen. Een korte opsomming:

1. De politie doet er goed aan zich te realiseren dat haar eigen gedrag een rol speelt als sturingsmechanisme binnen de samenleving.
 2. De politie dient zich te realiseren dat er een relatie is tussen de keuze van een model van politiewerk en de burgerschapsbenaderingen. De keuze voor een bepaald model van politiewerk heeft consequenties voor de wijze waarop de burger wordt benaderd. Een switch tussen of een combinatie van modellen zal tot gevolg hebben dat de burger niet weet wat van hem of haar wordt verwacht, evenmin wat hij of zij van de politie mag verwachten.
 3. De politie (met name het strategisch management) zal zich bewust moeten zijn over het problematische karakter van de opeenstapeling van modellen van politiewerk en hun fundamentele tegenstrijdigheden. Bovenal zal er meer bezonnen moeten worden op het switchen tussen deze modellen.
 4. Voorgaande aanbevelingen leiden tot de vierde aanbeveling die samenhangt met een politieorganisatie (op strategisch en middenkader niveau) die bovenstaande mogelijk maakt. Het strategisch management van de politie zal de organisatie in staat moet stellen adequaat om te gaan met de in de voorgaande aanbevelingen geschetste keuzeproblematiek. Dat wil zeggen dat de medewerkers in de organisatie voldoende kritisch en oordeelkundig moeten zijn om de keuzeproblematiek te hanteren.. Daarbij zal (wellicht in de modules van de politieopleiding) opnieuw nagedacht moeten worden over de kennis, houding en gedrag van de politieambtenaren. Het uitvoerende niveau zal kritisch moeten zijn over de verwachting die het management neerlegt bij de politieambtenaar om de burger op een bepaalde manier te beschouwen.
-

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

SAMENVATTING

1.	INLEIDING	9
1.1	Relevantie en doelstelling	10
1.2	Onderzoeksvragen en opbouw	10
1.3	Het onderzoek	11
2.	DE ONTWIKKELING VAN DE RELATIE BURGER EN POLITIE	12
2.1	De niveaus in de politiemodellen	14
2.1.1	De kenmerken op macro niveau	14
2.1.2	De kenmerken op meso niveau	15
2.1.3	De kenmerken op micro niveau	18
2.2	De situatie in Nederland	20
2.2.1	Een kort overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse politie	20
2.2.2	De positie van Nederland	23
2.2.3	De ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog	23
2.3	De benaderingen van de burger in de loop van tijd	24
2.3.1	De benaderingen van de burger in Nederland	25
2.4	Tot slot	27
3.	DE CONCEPTIES OP BURGERSCHAP	29
3.1	Het debat	29
3.2	De burger	30
3.3	Het concept burgerschap	31
3.3.1	Elementair	31
3.3.2	De civil society	32
3.4	De concepties op burgerschap	36
3.4.1	De liberale conceptie van burgerschap	36
3.4.2	De communitaristische conceptie van burgerschap	37
3.4.3	De republikeinse conceptie van burgerschap	39
3.4.4	Neo republikeins burgerschap	40
3.4.5	De verschillen bekeken	41
3.5	De relatie burgerschap en veiligheid	42
3.5.1	(On)gedwongen relaties	42
3.6	Tot slot	43

4.	MODELLEN VAN INTERACTIE	45
4.1	De burgerschapsconcepties in relatie tot politiemodellen	45
4.1.1	Per conceptie de nadruk in een samenleving	46
4.1.2	Per conceptie de nadruk in de politieorganisatie	48
4.2	Hoe verhouden deze modellen zich tot elkaar?	52
4.2.1	Verschillen en overeenkomsten volgens het analysekader	55
4.3	Hoe zijn de verschillen en overeenkomsten te ordenen in de huidige samenleving	56
4.4	Tot slot	57
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	59
5.1	Conclusies	59
5.1.1	Kort samengevat	61
5.1.2	Samenhang met het functioneren van de politie	62
5.2	Aanbevelingen	63
5.3	Hoe nu verder	64
5.4	Tot slot	64
	LITERATUURLIJST	65

Hoofdstuk 1

INLEIDING

Wanneer we de kranten erop naslaan is er niet een concreet moment te vinden waaruit duidelijk kan worden wanneer de behoefte of vraag naar 'meer' veiligheid is ontstaan. Het lijkt een structurele behoefte. Mensen willen in een veilige wereld leven. Hebben we dan altijd meer veiligheid gewild? Of hebben we nooit genoeg veiligheid? Ontstaat de vraag naar veiligheid als men zich perse onveilig voelt? Zit er een causaal verband in de conflicten in de samenleving en de vraag naar meer veiligheid? Allerlei vragen die ik tussen de regels van de krantenartikelen doorlees. Veiligheid lijkt een manier, misschien een vereiste voor een kwalitatieve samenleving waarin elke burger zijn potentie benut. Waarin elke burger zijn burgerschapsvorming een kans geeft. Maar ook die kans krijgt.

Veiligheid houdt ons bezig. We hebben veiligheid nodig. De gevoelens van onveiligheid hangen samen met primair feitelijke risico's maar ook met de mate waarin mensen het gevoel hebben hun omgeving te kunnen beheersen, controle uit te oefenen op situaties waarin zij kunnen komen te verkeren (Van der Vijver 2003). Veiligheid is in beweging. Het wordt meer dan een zaak tussen de persoon die veiligheid wilt en de persoon die veiligheid representeert. Opiniemakers en politici mengen zich openlijk in de discussie over veiligheid. Universiteiten en leerstoelen wijden nieuwe opleidingen aan veiligheidsbeheersing. De politie die een structurele transformatie ondergaat en de burger die meer dan consument van veiligheid is. Veiligheid bloeit als nooit eerder (gelet op de nieuwe opleidingen aan de universiteiten). Misschien is deze scriptie wel een knop van die bloei.

Dit onderzoek zal zich richten op een klein doch essentieel gebied in de discussie over veiligheid; de relatie tussen burger en politie. In een krappe dertig jaar zien we wisselende beelden van de burger opkomen. Beelden die de politie voor ogen lijkt te hebben. De burger wordt benaderd als respectievelijk een juridisch, een bestuurlijk, een bedrijfsmatig en een sociaal zelfredzaam verschijnsel. Bij deze beelden horen uiteenlopende, soms tegenstrijdige, overtuigingen die te maken hebben met de competenties van de burger, de verwachting ten aanzien van de overheid en de inrichting van de politieorganisatie (taakconceptie, structuur van de organisatie, de benadering van de burger en de verhouding met de omgeving). Dit onderzoek zal zich richten op de gevolgen van de samenloop van verschillende ideeën over burgers en burgerschap voor het huidige politiewerk.

1.1 RELEVANTIE EN DOELSTELLING

Dat betekent dat aan de hand van de in de literatuur bekende ideeën over burgerschap een beoordeling zal plaatsvinden over de mogelijkheid, werkbaarheid en functionaliteit van het, al dan niet bewust, laten opvolgen of combineren van uiteenlopende modellen van politiewerk. Het doel is het inzichtelijk maken van de fundamentele verschillen tussen de toegepaste modellen van politiewerk en een analyse te geven van de gevolgen van het combineren of mengen van deze modellen. De veronderstelling daarbij is dat dit leidt tot meer bezinning op de keuze en het gebruik van specifieke benaderingen in de toekomst voor het politiewerk. Hiertoe worden in dit onderzoek richtlijnen aangereikt voor de vormgeving van de relatie tussen politie en burger.

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie komt voort uit dit gegeven. In de bestaande onderzoeksliteratuur rond het thema burgerschap, en de effecten daarvan voor de politie (en vice versa), ligt de nadruk in sterke mate op een gevoel van 'er moet iets ondernomen worden'. Deze ogenschijnlijk universele drang tot activering of transformatie maakt dat er minieme wetenschappelijke literatuur is gepresenteerd over de (on)mogelijkheid van transformatie van een complexe organisatie in een complexe samenleving. Hoe mogelijk is het om in een korte tijdsbestek van de politieorganisatie te verwachten uiteenlopende (maatschappelijke) inzichten achtereenvolgens of gelijktijdig toe te passen op zichzelf en op haar omgeving?

En, hoe mogelijk is het om in diezelfde korte tijdsbestek van de burger te verwachten uiteenlopende politieretorica's¹, manier van denken en spreken die zijn afgestemd op een bepaalde veronderstelde positie, te begrijpen en ernaar te handelen? Dit onderzoek wil een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur bieden, door de burgerschapsconcepties voorop te stellen in de discussie rondom veiligheid. Een tweede dimensie die hierbij komt, is dat – voor zover dit te overzien is – een directe link tussen de constructie van interactiemodellen van politie en burgerschapsconcepties nog niet eerder is gelegd.

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie is gelegen in de optimalisering van de relatie tussen politie en de burger binnen een democratische samenleving. Alleen is nog niet helder welke vormgeving van burgerschap hier optimaal aan bijdraagt. Zogezegd wil deze scriptie daartoe een handvat bieden.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN OPBOUW

Bovengestelde problematiek leidt tot de volgende vraag die door heel dit onderzoek de rode draad vormt:

“In hoeverre kunnen burgerschapsconcepties helpen bij het verhelderen van de relatie tussen politie en burger? “

Binnen deze vraagstelling hebben we te maken met drie concepten; (1) Wat is de relatie tussen politie en burger, (2) wat zijn de burgerschapsconcepties, (3) en hoe is de relatie politie en burger te beschrijven vanuit de burgerschapsconcepties.

Om een juiste beantwoording te kunnen geven op de vraagstelling, dient in eerste instantie te worden bepaald welke modellen van politiewerk zich hebben aangediend en hoe de burger hierbinnen is benaderd. Daarna wordt bekeken hoe de ontwikkeling van de Nederlandse politie hierin te typeren is (1). Daarnaast dient te worden bepaald welke implicaties het burgerschapsconcept heeft voor de relatie burger en politie en welke ideaaltypische interactiemodellen van politie hierbij passen (3). Verder zal gekeken moeten worden naar de concepties op burgerschap (2).

Deze concepten worden verdiept in de deelonderzoeksvragen:

- 1 Welke modellen van politiewerk hebben zich in de loop van de (recente) geschiedenis aangediend en hoe wordt in deze modellen de burger benaderd?**
- 2 Hoe wordt de burger beschouwd vanuit de concepties van burgerschap?**
- 3 Welke ideaaltypische interactiemodellen van politie passen bij de verschillende concepties van burgerschap?**

Hoofdstuk 2 zal zich verdiepen in deelonderzoeksvraag 1. Deze zal gaan over de benadering van de burger dóór de politie op verschillende momenten in de recente geschiedenis. Het analysekader voor dit hoofdstuk omvat vier thema's; de taakconceptie; de structuur van de organisatie; het proces die de politie hanteert bij de benadering van de burger en de relatie met haar omgeving. De thema's zullen drie niveaus (macro, meso of micro) worden bekeken. Tot slot zal de benadering van de burger in Nederland centraal staan.

¹ Manieren van denken en spreken die zijn afgestemd op de positie waar men zich op dat moment in weet (of waant) uit Van der Vijver, 2003.

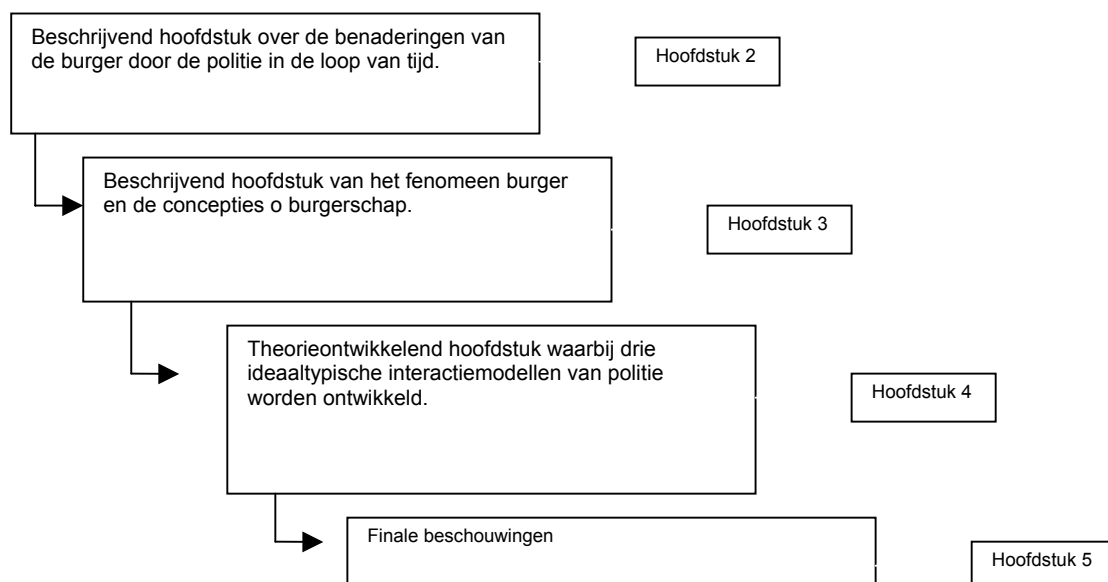
Hoofdstuk drie bespreekt de drie in de literatuur gehanteerde concepties van burgerschap. Het zal beginnen met een overzicht van de herkomst van het begrip burger. Om vervolgens de kenmerken per politiek georiënteerde verschijningsvorm of benadering te beschrijven. Naar aanleiding hiervan zal de relatie burgerschap en veiligheid centraal staan.

Hoofdstuk vier zal de hoofdstukken twee en drie laten samensmelten. De implicaties op basis van genoemde typeringen voor de relatie burger en politie vormen de kern van dit hoofdstuk. Een drietal ideaaltypische politiemodellen zal worden ontwikkeld naar aanleiding van het eerder genoemde analysekader voor de benaderingen van de burger.

1.3 HET ONDERZOEK

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide vragen zal via literatuurstudie plaats vinden. Op basis van de in de literatuur gevonden modellen (over burgerschap en de politie) zal een aanzet gedaan worden tot de ontwikkeling van ideaaltypische interactiemodellen van politie. Allereerst wordt beoogd een beter zicht op de problematiek te krijgen door het conceptualiseren van de termen burger, burgerschap en politie. Het vinden van de juiste definitie zal niet de insteek zijn. Het kaderen van de termen echter wel. Burgerschap zal moeten worden begrepen in termen van de concepties op burgerschap terwijl de politie zal moeten worden begrepen vanuit het eerder genoemde analysekader. Er is gekozen voor het trekken van parallellen tussen de eigenschappen van de concepties van burgerschap en de elementen van de politie op drie niveaus (macro, meso en micro). Om macro niveau zal worden gekeken naar wat mondiale politiestystemen zeggen over de functie van de politie en de verantwoordelijkheid voor veiligheid. Op meso niveau zal de institutionele positie van Nederlandse politie ten opzichte van de omliggende landen centraal staan. Op micro niveau zal worden ingezoomd op de Nederlandse politie. Hierbinnen zal voornamelijk worden gekeken naar de taakconceptie, structuur van de organisatie, benadering van de burger en de relatie met haar omgeving.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Figuur 1.1 Schematisch overzicht van het onderzoek.

Het onderzoek is geen verfijnde samenvatting, juridische of bestuursrechtelijke benadering van het politiebestedel. Het is een stap in het gebied tussen bestuurskunde en filosofie. De beschrijving van de rol van de politie bij de aanpak van onveiligheid en de burgerschapsconcepten vinden plaats vanuit een bestuurskundige benadering.

Hoofdstuk 2

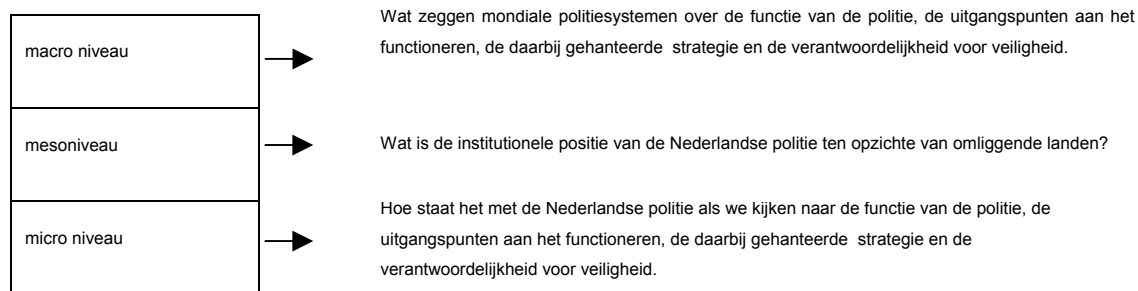
DE ONTWIKKELING VAN DE RELATIE BURGER EN POLITIE

Over het bestrijden van onveiligheid en het vergroten van veiligheid is vanuit verschillende disciplines geschreven. Toch is heel het debat te reduceren tot één grote vraag: “hoe voorkomen en beheersen we onveiligheid?”. Deze vraag leidt tot vele interessante onderzoeken en bevindingen van verschillende auteurs. Deze onderzoeken en bevindingen hangen nauw samen met het toepassen van nieuwe inzichten en het veranderen van bestaande inzichten op verschillende niveaus van de politieorganisatie. Literatuur toont aan dat we inmiddels te maken hebben met een veelheid aan politiemodellen, politieorganisaties en politiestystemen die in essentie van elkaar verschillen. Gegeven het onderzoeksgebied zal binnen deze scriptie voornamelijk worden gekeken naar de consequenties van deze uiteenlopende modellen en systemen voor de relatie burger en politie. Een bescheiden studie naar de ontwikkeling van de politieorganisatie in Nederland toont aan dat de politie in een korte tijdsbestek van een uitsluitend op wets- en rechtshandhaving gerichte politie veranderd is in een politie die als een bedrijf zou moeten functioneren. Tussen deze twee uitersten zijn ook weer interessante golven waar te nemen. Deze verschuivingen in de structuur, taakconceptie en processen die de politie hanteert bij het benaderen van de burger maakt dat relatie mét de burger aan een voortdurende verandering onderhevig is (geweest). Grof genomen is deze verandering over een viertal heersende benaderingen van de burger aan te duiden; te weten de juridische, bestuurlijke, de bedrijfsmatige en de sociaal zelfredzame. De vraag hoe de burger wordt benaderd wordt beantwoord door na te gaan waar de focus in de verschillende te bespreken modellen op is gericht. Daarnaast zal worden gekeken wat de veronderstelling van het model is als wordt gekeken naar wat de rol van de burger (medeverantwoordelijk of niet) en wat de rol van de politie (ondersteuner van de burger of niet?) is.

Het analysekader van dit hoofdstuk bestaat uit vier thema's:

- de taakconceptie (op wie is bescherming gericht)
- de structuur van de organisatie (uitgangspunten die aan de taakconceptie ten grondslag liggen (wat is het type benadering?),
- het proces dat de politie hanteert bij die benadering (repressief of preventief) en
- de relatie met haar omgeving (wie is verantwoordelijk voor veiligheid (de politie, de samenleving of beide)?

Deze thema's zullen per niveau (macro, meso of micro) centraal staan. Dat betekent dat de volgende deelvragen in acht zullen worden genomen:



Figuur 2.1 De niveaus in politiemodellen

Het in kaart brengen van de prioriteiten als het gaat om het bieden van veiligheid en bescherming is van belang omdat dit de focus en daarmee bewegingsrichting en handelingspatroon van de staat, de politie en de burger weergeeft. Voor de indeling naar niveaus is gekozen omdat hiermee concretere stellingen over de relatie burger en politie geplaatst kunnen worden.

Op macro niveau zal gekeken worden naar mondiale politiestystemen die vanuit hun institutionele inbedding gevolgen hebben voor de relatie burger en politie. David H. Bayley (1982) maakt op mondiaal niveau een onderscheid in een autoritair, oriëntaals en een Angelsaksisch politiestysteem. Het onderscheid tussen deze drie mondiale systemen schuilt in de manier waarop vanuit de taakconceptie en de structuur van de organisatie wordt omgegaan met het contact tussen de politieambtenaar en burger. Voor de doorwerking op meso niveau wordt het Franse en het Engelse politiemodel als oriëntatiekader beschouwd. Op dit niveau zal gekeken worden naar de nationale structuur en de elementen die met de relatie burger en politie te maken hebben (wie wordt beschermd, van welke type benadering is er sprake, welke strategie wordt hierbij gehanteerd en wie is er verantwoordelijk voor veiligheid). Dit zijn essentiële elementen van de organisatie die een beïnvloedend effect op de relatie politie en bevolking hebben.

Tot slot, zal gekeken worden naar de politieorganisatie op micro niveau waarbij wordt ingezoomd op de werkwijze van de politieambtenaar op uitvoerend niveau. Het werkdomein van de politie hangt samen met de oriëntatie van het politiewerk. Om het verschil in interactie tussen politie en burger op dit niveau zichtbaar te krijgen zullen twee sterk contrasterende politiemodellen (op micro niveau) behandeld worden. Dit zijn de reform en de community policing model. Respectievelijk zijn de gedachtevaders van de modellen O.W. Wilson en A. Vollmer. Het reformmodel is een model waarvan de uitgangspunten rusten in het wethandhavende karakter. Dit maakt dat de politie zichzelf een enge functieomschrijving oplegt. Zo'n functieomschrijving maakt het contact met de burger reactief. Terwijl de community policing model daarentegen een brede(re) functieomschrijving heeft die maakt dat de politie en de burger (of de wijk) zo geïntegreerd mogelijk met elkaar omgaan.

Paragraaf 2.1 zal beginnen met een schets van het karakter van de politiefunctie op drie niveaus. Om zo concreet mogelijke karaktertrekken te omschrijven zal op macro niveau het werk van Bayley als oriëntatiekader gebruikt worden. Op meso niveau de tegenstellingen tussen het Franse en het Engelse politiemodel, en op microniveau de tegenstellingen tussen het reformmodel van Wilson en community model van Vollmer. In paragraaf 2.2 zal de situatie in Nederland centraal staan waarbij de positie van Nederland in verschillende politiemodellen (het Franse en Engelse) wordt genoemd, om een kort overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse politie te geven om daarna in te zoomen op de ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog. Paragraaf 2.3 zal globaal de benaderingen van de burger door de (Nederlandse) politie inzichtelijk behandelen. Tot slot treft u in paragraaf 2.4 de conclusies.

2.1 DE NIVEAUS IN POLITIEMODELLEN

Deze paragraaf zal gaan over de toepassing van de eerder behandelde niveaus in bestaande politiemodellen. Wat steeds centraal staat is de vraag waar de beschermingsfocus op gericht is en wie hiervoor verantwoordelijk is of wordt gemaakt.

2.1.1 De kenmerken op macro niveau

Met het macro niveau wordt binnen dit onderzoek gedomd op bestaande mondiale politiestystemen. Op dit vlak is het werk van de Amerikaanse politieonderzoeker David Bayley interessant. David H. Bayley (1982) heeft een publicatie op het gebied van mondiale politiestystemen die laten zien welke dilemma's een rol spelen in het spanningsveld tussen staat en samenleving en het recht versus macht. Op basis van zijn onderzoek benoemt hij drie heersende politiestystemen: het autoritaire, het oriëntaalse en het Angelsaksische.

Het *autoritaire politiestysteem* kenmerkt zich door een vrijwel ongecensureerde bevoegdheden en ongecontroleerdheid van de politie (Van der Vijver, 2003). De politie heeft in een dergelijke regime een veelheid of in ieder geval een breder pakket aan taken dan in democratische staten. Alles wat de overheid 'onder controle' wilt houden wordt toebedeeld als taak aan de politie. De politie heeft een regulerende werking op het economische en publieke leven van de bevolking.

"Authoritarian police operate in a legal and political context. Basically, the state assumes authority to regulate society in whatever way is required to achieve desired ends. The police intrude as they wish" (Van der Vijver, 1983). Hieruit wordt duidelijk dat, meer dan de samenleving, de staat een beschermingsfocus geniet en zij macht heeft. Het bestaansrecht van de politie ligt meer in het dienen van de staat dan het beschermen van de burger. De taakconceptie is beheersing door afschrikking (Van der Vijver, 2003). Dit type systeem reduceert de relatie bevolking en politie tot een dwangmatige en hoogst noodzakelijke vorm waarin interactie vanuit de politie 'slechts' plaats vindt bij het beheersing van 'onwenselijk' gedrag van de burger.

Het *oriëntaalse politiestysteem* (wat vooral op onderzoek in Japan neerkomt) kenmerkt zich door een grote betrokkenheid in het dagelijkse leven van de burgers. Deze betrokkenheid lijkt geen grenzen te kennen omdat geen enkele vorm van dienstverlening als onbelangrijk wordt beschouwd. 'Dat kan zelfs inhouden dat zij geld lenen en babyflesjes opwarmen' (Van der Vijver, 2003). Beheersing van sociaal onwenselijk gedrag wordt in het oriëntaalse politiestysteem vooral gerealiseerd door een niet hoogstnoodzakelijke aanwezigheid, zoals in het autoritaire systeem, in de samenleving. De taakopvatting is gericht op een hulpverlenend en probleemoplossend vermogen. Dit heeft als gevolg dat de politie door advies, overreding en bevordering van gedragsverandering realiseert en de benadering van de burger verder reikt dan alleen de rollen uit het strafrecht.

Dit type politiestysteem heeft een zeer bewogen en betrokken vorm van communicatie met de bevolking. Ze heeft niet alleen een op samenwerking gerichte houding maar ook de taak om een soort morele bewustzijn bij burgers op te wekken. De politie leeft en werkt sterk geïntegreerd met de bevolking (Van der Vijver, 2003). De 'vanzelfsprekende' hulpverlenende aanwezigheid van de politie wordt gevoed door de feitelijke instelling van veel kleine politieposten. De politie is op deze manier zonder enig moeite te bereiken voor de bevolking. De taakconceptie schuilt in het voorkomen van misdaad en het creëren van een informeel netwerk dat sociale controle uitoefent. Dit type systeem maakt van de relatie burger en politie een relatie die er ook is als er geen strafbare feiten zijn gepleegd. De beschermingsfocus is meer gericht op de samenleving dan op de staat.

Tot slot, het *Angelsaksische politiesysteem*. Dit politiesysteem heeft een sterk op een formeel en legalistisch georiënteerd karakter. In verhouding tot het autoritaire systeem heeft dit systeem een relatief duidelijk(ere) begrensde functie. De politie staat in dit systeem ook losser van de overheid en vindt zijn bestaansrecht meer in 'de wet' dan bij de overheid of de dienstverlening. De eigen competentie van het apparaat en de diender bepaalt de mate van interactie tussen politie en bevolking. Wettelijk zijn hier niet perse voorschriften voor. "Anglo-saxon police are more specialized than the others" (Van der Vijver, 1983). Het zijn specialisten die verschijnen in geval van nood. De relatie tussen burger en politie is een moeilijk benoembare. Zoals in het oriëntaalse systeem wel het geval is, is er binnen dit systeem geen sprake van sociale controle. Het publiek is in een dergelijke systeem zeer op de hoogte van zijn rechten en oefent druk uit op de politie; het publiek zal geen verantwoordelijkheid nemen voor criminaliteit omdat dit uitsluitend een zaak van de politie is. De politie is er niet op ingericht op onderdeel van het dagelijkse leven van de wijk te zijn. Het recht speelt hier een grotere rol dan macht en de beschermingsfocus is gericht op de samenleving.

2.1.2 De kenmerken op meso niveau

Met het meso niveau wordt binnen dit onderzoek bedoeld op de organisatiekenmerken die van invloed zijn op de relatie tussen systeem en taakomgeving. Om deze kenmerken zichtbaar te maken wordt op mesoniveau een vergelijking gemaakt tussen twee contrasterende politiemodellen (het Engelse en het Franse politiemodel). Deze kenmerken zullen in beide politiemodellen op een drietal punten worden behandeld. Dit zijn de structuur van de organisatie, de mate van centralisatie en de mate van vrijheid voor de uitvoerders op straat (de frontlinie).

Het Franse politiemodel wordt beschouwd als één van de oudste van de wereld (Vijver, 2003). Hoewel er niet exact een beginpunt van ontstaan is (gezien de ontwikkeling van het politiesysteem over de eeuwen heen) kan er wel een beginpunt van een moderne Franse politiestaat in 1848 genoemd worden. Eén van de opvallendste kenmerken van het Franse politiemodel is zonder meer haar sterk gecentraliseerde en hiërarchisch ingerichte organisatie waarin de politie ver van de bevolking afstond en een vervlechting met de politiek had. Het Engelse politiemodel daarentegen dat zich vooral vanaf 1829 als een moderne politieorganisatie manifesteert, is een tegengestelde organisatie die dicht bij de bevolking, in samenwerking met haar problemen in de wijk preventief aanpakt en zoveel mogelijk is losgekoppeld is van politieke invloed.

De Franse politie is van oudsher sterk gecentraliseerd: er was een grote mate van centrale controle op het functioneren van de politie. Het was een paramilitaire, nationale organisatie (Van der Vijver, 2003). Ondanks het grote aantal gemeentelijke korpsen heeft de politie in Frankrijk niet een geschiedenis op gemeentelijk niveau. Het Franse politiemodel kenmerkt zich als een politiesysteem dat macht uitoefent en gezag in de samenleving (be)houdt in een sterke hiërarchische, centrale lijn van boven naar beneden (top down) terwijl het Engelse model macht uitoefent vanuit de samenleving naar de bestuurlijke organisatie (bottom up).

Hoewel met de Franse revolutie (1789-1799) de uitgebreide overheidsbemoeienis niet te verenigen is met het vrijheidsstreven zien we dat met de Napoleonistische tijd het staatsgezag middels vaststelling van algemeen geldende hoofdbeginselen de samenleving en vooral het handelen en positioneren van de politie kenmerkt. Dit betekent dat de politie een breed takenpakket heeft en een geleid wordt door een soort directoire (Fijnaut 2001:7). Geen volksvertegenwoordiging, geen onafhankelijke 'machten'; de gehele regering ging uit van het staatshoofd (Emich, 1995:44). Onder bewind van Napoleon werd het centrale gezag versterkt. Volgens Gateau, een adviseur van Napoleon die naar Nederland was gezonden om advies uit te brengen over de 'haute police'², gold voor de politie een eigen moraal. Het hoogste doel was de algemene veiligheid, andere zaken waren hieraan ondergeschikt, desnoods ten koste van het welzijn en de rechtsopvattingen van de burgers (Emich, 1995:47). De 'gebruikelijke' politiezorg, de rechtsopvattingen van de burgers, het interne beleid moest wijken wanneer het de belangen van de politieke situatie raakte. Dit 'algemeen belang' (zoals Gateau het noemde) moest beschermd worden mét de ondersteuning van de 'haute police'.

² De haute police, zou een netwerk van geheime agenten moeten veronderstellen die nauwgezet, onafgebroken en geheim toezicht hield over alles wat zou kunnen worden ondernomen tegen de veiligheid en het welzijn van de Koning en het Koninkrijk. Dus niet met de misdaadbestrijding zoals de petite police dat deed in en rondom 1807 (Emich, 1995).

De discretionaire bevoegdheid van de Franse politiemann wordt zoveel mogelijk beperkt. Van haar wordt niet verwacht 'dienst te verlenen' maar vooral de wet te handhaven. Professionaliteit in de Franse beleving veronderstelt derhalve een 'simpele' uitvoering van de opdrachten van hogerhand. Een hoge schoolopleiding of communicatieve en sociale vaardigheden vormen geen punt van aandacht. Het contact tussen de frontlinie (de Franse politiemann) en de bevolking heeft een repressief karakter. Contact vindt alleen plaats als het staatsbelang moet worden beschermd en er boeven moeten worden gevangen. In elke andere situatie dienen contacten met de bevolking of burger vermeden te worden. Ook hier verschilt het Engelse politiemodel van het Franse. In de Engelse opvatting moest de politie vooral preventief zijn. De veiligheid van personen en eigendommen diende (volgens de visie van Sir Robert Peel, 1829) vooral te worden gewaarborgd door preventie en niet opsporing en bestraffing nadat de daad eenmaal was begaan (Van der Vijver, 2003). De mate van vrij en verantwoord handelen voor de frontlinie is van belang om misdaad te voorkomen. Een cruciaal verschil is de kijk op de taakopvatting. De Engelse ideaaltipe politieagent is een professionele diender die sociaal en communicatief vaardig is. Maar ook herkenbaar voor het publiek zijn door geüniformeerd optreden en met een dienstnummer op kraag (Van der Vijver, 2003)

Het Engelse politiemodel vertoont een tegenovergestelde focus en verantwoordelijkheidsbesef dan het Franse. De verantwoordelijkheid van een beschermde maatschappij ligt dan meer in handen van de rechter dan van de koning. De politie grijpt in wanneer de wet is overtreden. Dit nationaal politiemodel lijkt een gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de maatschappij te hebben. In eerste instantie is de samenleving zelf verantwoordelijk voor de eigen bescherming maar bij het overtreden van de wet wordt de politie verantwoordelijk. Deze onzichtbare gedeeldheid loopt parallel aan elkaar. Publieke initiatieven lopen niet in combinatie met politie activiteiten.

Ondanks de nadruk op wet en recht, de legalistische benadering en de focus op professionaliteit van de diender lijkt de insteek van Sir Robert Peel, parlementslid in het Verenigd Koninkrijk, toch op één die sterk uitgaat van een proactieve oriëntatie van de diender. Het Engelse politiemodel introduceert een model waarin definitief afgestapt moet worden van het idee dat de politie enige vorm van staatsbelang heeft. Peel biedt een wetsvoorstel aan in 1829 waarin hij pleit voor preventie, geüniformeerdheid, herkenbaarheid van de politie die losgekoppeld zou moeten worden van politieke invloed.

Peel ziet de plaats van de politie als een politie:

'who seek and preserves public favor, not by catering the public opinion, but by constantly demonstrating absoluty impartial service to the law, in complete independence of policy, and without regard to the justice or injustice of the substance of individual laws; by ready offering of individual service and friendship to all members of society without regard to their race or social standing, by ready exercise of courtesy and friendly good humor; and by ready offering of individual sacrifice in protecting and preserving life' en als een politie die

'always should direct their actions toward their functions and never appear to usurp the powers of the judiciary by avenging individuals or the state, or authoritatively judging guilt or punishing the guilty' (Van der Vijver, 2003).

De organisatiekenmerken van het Engelse politiemodel genieten nog steeds aandacht. De uitgangspunten van het model zijn steeds terug te vinden in actuele discussies over het functioneren van de politie (pro actief en preventief te werk gaan, zichtbaar en herkenbaar voor de burger zijn). Het Engelse politiemodel dateert uit 1829 en de kern vormt het voorkomen van misdaad. Het eigenlijk opsporen van misdaad zou in samenwerking tussen justitie en bevolking gerealiseerd moeten worden. Het publiek wordt binnen deze beschouwing als verlengstuk van de justitie beschouwd. Het vertrouwen tussen partijen (burger en politie) zou, door het zichtbaar aanwezig zijn, moeten stijgen. In tegenstelling tot het Franse model staat de politie hier dicht tegen het publiek/burger aan.

Een aantal uitgangspunten (die ons inzichten verschaffen over de relatie en communicatie burger-politie) zijn:

- *The ability of the police to perform their duties is dependent upon public approval of police existence, actions, behavior, and the ability of the police to secure and maintain public respect.*
- *The police must secure the willing cooperation of the public in voluntary observance of the law to be able to secure and maintain public respect.*
- *The police at all times should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police; the police are the only members of the public who paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest of the community welfare.*
(Van der Vijver, 2003).

Het Engelse model onderscheidt zich juist door haar gedecentraliseerde karakter. De politie wordt in, organisatorische termen, zo dicht mogelijk bij de burger gebracht en een beslissingruimte (mogelijkheid tot het nemen van een besluit van de diender op straat) wordt erkend. De politie moet herkenbaar en zichtbaar te zijn voor de burger.

Terwijl binnen het Franse model de politie naast de justitie, bevolking en het (staats)bestuur staat en een repressief en 'wetteloos' karakter heeft, is de politie binnen het Engelse model een bij wet gereguleerd orgaan waarin de rechter een sleutelpositie heeft door het interpreteren van ongeschreven recht. De Engelse politie is een partner bij het bestrijden van misdaad en de diender een zichtbaar en herkenbaar aanwezige op straat waarvan een preventieve werking uitgaat.

Na deze globale organisatorische uiteenzetting van de verschillen in de structuur, de mate van centralisatie en de mate van vrijheid voor de uitvoerders op straat (de frontlinie) tussen het Franse en het Engelse politiemodel zal nu de beschermingsfocus centraal staan. Binnen het Franse politiemodel staat in tegenstelling tot het Engelse model, de bescherming van de staat centraal. De burger/de maatschappij wordt in het Franse model ondergeschikt gemaakt aan het algemeen belang. Dit algemeen belang betekende vaak het belang van de politieke situatie. De term haute police omvat deze bescherming voor en aan de staat ten dienste van de Koning. De verantwoordelijkheid van de haute police, die ten dienste van de Koning werkte, was derhalve gefocussed op het creëren en in stand houden van een politiek stabiele positie. Dit leidde tot een wantrouwige, strenge houding ten opzichte van de maatschappij die structureel onder staatscontrole werd gehouden.

Contact vindt alléén plaats als de politie onwenselijk gedrag moet beheersen of controleren. Dit betekent dat de benadering van de burger berust op noodzakelijk contact met een reactieve houding. Het ontstaat na het plaatsvinden van een misdrijf.

Door deze insteek van het traditionele denken binnen de Franse politie over zichzelf en de maatschappij wordt voor de burger een rol gecreëerd die in traditioneel juridische termen te definiëren is. Zij is óf dader, óf slachtoffer, óf getuige. Er is weinig oog voor de taakhoud en het politiewerk is min of meer een toepassing van wat de Koning voor ogen heeft. De Engelse politie definieert onder andere de rol van de burger ook in juridische termen als zodanig. Maar zij voegt eraan toe dat de burger/de samenleving óók een verantwoordelijkheid heeft bij het beschermen van zichzelf. De Engelse politie baseert haar handelen op geschreven en ongeschreven normen (common law) en 'grijpt' pas in bij het plaatsvinden van een wetsovertreding. De handhaving van deze normen zouden moeten berusten op een systeem van sociale beheersing waarin de burger een belangrijke positie heeft. De verantwoordelijkheid van de burger is hier een belangrijk element van het bestrijden van onveiligheid. Daarmee wordt voor de burger een aanvullende rol gecreëerd: zij is niet meer 'alleen' dader, slachtoffer of getuige.

2.1.3 De kenmerken op micro niveau

Op hiërarchisch gezien het laagste niveau van de organisatie, op uitvoerend niveau, vindt het eigenlijke contact tussen de frontliniemedewerker en de burger plaats. Op dit niveau vindt feitelijke uitvoering van de politietaak plaats. Interessant op dit niveau is het werk van O.W. Wilson en August Vollmer. Beide presenteren een veel van elkaar verschillende visie op wat de taak van de politie zou moeten zijn.

Al eerder hebben we gezien dat de taakomschrijving van de Franse diender zeer nauw en daardoor zeer beperkt is omschreven als we het zouden afzetten tegen het Engelse model waarin de diender meer dan een wetshandhaver is. Binnen het Franse model heeft de politie een sleutelpolitie. Zij speelt een kernrol bij het opleggen van noodzakelijke gedrag bij de bevolking. Enerzijds is zij gericht op het bestrijden van vijanden (politiek anders denkenden) van het regime terwijl het anderzijds niet perse om daadwerkelijke tegenstanders gaat. Door het in dienst staan van de staat heeft de politie, bij wel of geen wetsovertreding, de gelegenheid om iemand te vervolgen. Juist de hiërarchie en de grote en brede opvatting van het politiewerk (voor de bescherming van de staat) maakt dat de politie zélf de vijand ziet of kiest. In deze opvatting dient de staat beschermd te worden en is de politie daarvoor verantwoordelijk. Binnen het Engelse model heeft de politie een bijzondere aandacht voor haar kerntaken en heeft een terughoudende optreden in de samenleving. Van de Engelse diender wordt verwacht maatschappelijk professioneel te zijn. Binnen deze professionaliteit is de eigen vrijwilligheid, overtuiging en respect van de diender van belang voor een wenselijke relatie met de samenleving. In deze opvatting verschuift de beschermingsfocus naar de maatschappij en wordt de samenleving ook verantwoordelijk gesteld voor de eigen veiligheid.

Het in kaart brengen van de werkdomeinen van de politie heeft gevolgen voor de taakomschrijving en de vormgeving van het politiewerk op straat. Terwijl het Franse politiemodel vergelijkbare elementen vertoont tussen het traditionele reformmodel van Wilson zien we bij het Engelse politiemodel vergelijkbare elementen met het community based policy van Vollmer. Laten we de werkwijze van beide modellen nader bezien.

De community based policy is ontwikkeld door politiechef Vollmer (1909-1932) in Berkeley, California. In deze werkwijze van de politie heeft de diender een brede oriëntatie. Kernelementen van deze taakopvatting is dat de politie vooral proactief en preventief te werk zou moeten gaan. Dit betekent dat zij geïntegreerd met de wijk problemen zou moeten voorkomen of oplossen en dat repressief optreden een optie in geval van nood is. Om deze taken te kunnen verrichten erkennen aanhangers van deze taakopvatting dat de politie een ruime mate van discretionaire bevoegdheid zou moeten hebben. De veronderstelling is dat men te maken heeft met dienders die hoog opgeleid, sociaal vaardig, bemiddelend en conflict beheersend zijn. Een ideaaltypische agent is iemand die aanwezig en herkenbaar is in de wijk, Die met iedereen praat en waarnodig doortastend optreedt wanneer dat echt nodig en dan het liefst zonder geweld te gebruiken. De sturing vindt in dit model plaats vanuit een sterk gedeconcentreerd organisatie waar veel aandacht is voor sociale technologie³:

³ Men dient hierbij vooral te denken aan sociale vaardigheden zoals onderhandelings-/ bemiddelings-/ en conflict beheersende technieken.
Van der Vijver, C., 2003:33

De tegenhanger van deze werkwijze van de politie is het model ontwikkeld door O. W. Wilson; het reformmodel. De politie heeft in deze opvatting een nauwe taakomschrijving en de eerste prioriteit is wetshandhaving. Van dienstverlening zoals bij het community based model is hier geen sprake. Discretionaire bevoegdheid wordt in dit model zoveel mogelijk beperkt. Immers, politiemensen worden in deze opvatting beschouwd als simpele uitvoerders van een taak opgelegd door de hiërarchie. Het contact met de burger, en al helemaal een vorm van relatie, moet zo minimaal mogelijk zijn. De veronderstelling is dat contact eenmaal tot corruptie leidt. De sturing in dit model is, weer in tegenstelling tot het community based model, sterk gecentraliseerd en gaat uit van technische technologie⁴.

De uiteenlopende uitgangspunten binnen deze twee modellen op het gebied van de taakconceptie, de structuur van de organisatie, het proces die de politie hanteert als het gaat om een repressieve of preventieve benadering en de relatie met haar omgeving bemoeilijken het idee van de werking van deze twee modellen, die elkaar overvleugelen zoals gebeurd in de jaren zestig in de Verenigde Staten, in één organisatie. Men kan zich voorstellen dat drastische koerswijzigingen kunnen leiden tot het ontstaan van verschillende managementvisies tegelijkertijd binnen één zelfde organisatie. Zeker als de periode waarin deze contrasterende modellen van politie elkaar opvolgen zo kort is en we te maken hebben met een complexe en grote organisatie die boven alles bestaat uit mensen. Formeel zijn deze twee modellen nooit tegelijkertijd toegepast. Door het direct opvolgen van elkaar kan worden verondersteld dat bij de overgang van het ene naar het andere model er elementen blijven bestaan die met elkaar botsen.

In deze paragraaf is geprobeerd om op drie niveaus te kijken naar de functie van de politie, de strategie die de politie daarbij hanteert en de verantwoordelijkheid voor veiligheid. Op macro niveau zijn hiervoor de systemen van Bayley voor gebruikt. Op meso niveau het Engelse en het Franse politiemodel. Tot slot op micro niveau, de community based en het reformmodel die op uitvoerend niveau de werkwijze van politie laten zien. In de paragraaf hierna zal op basis van de gehanteerde systemen, modellen en werkwijze van de politie de Nederlandse politie worden gepositioneerd.

⁴ Men dient hierbij vooral te denken aan auto's, verbindingsmiddelen en computers. Van der Vijver, C., 2003:35.

2.2 DE SITUATIE IN NEDERLAND

Deze paragraaf zal kort stil staan bij een mogelijke positionering van de Nederlandse politie binnen behandelde modellen in de vorige paragraaf om vervolgens de benaderingen van de burger door de politie in Nederland te bekijken. Eerst zal ik beginnen met een korte schets over de ontwikkeling van de Nederlandse politie.

2.2.1 Een kort overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse politie

Nederland is een 'laatbloeiër' als het aankomt op het ontstaan van de georganiseerde politie. Het begrip 'police' maakte in de eerste jaren van de Franse revolutie een belangrijke inhoudelijke ontwikkeling door. Al in 1790 beschikte Parijs over een afzonderlijk politiekorps van achtenveertig commissarissen van politie en een onbekend aantal 'inspecteurs' en 'observateurs' (Joor, 2000:586). Het is 1829 wanneer in Londen modern politietoezicht wordt ingesteld. Het is ruim twintig jaar later, in 1850 wanneer in Nederland het moderne politiegedachtegoed zijn intrede maakt. Het is 1878 wanneer in Amsterdam een eigen korpsreglement ontstaat zonder dat er een politie organisatie bestond zoals we die vandaag kennen. Net als in Frankrijk⁵ zien we in Nederland dat de wording van een algemeen zelfstandige politieorganisatie nauw samenhangt met de invoering van een nieuw wetboek; de Gemeentewet. Vanaf de invoering tot nu geeft het nieuwe wetboek reden tot een conflict over wie 'de baas' van de politie is of moet zijn. De Burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en het Openbaar Ministerie voor het opsporen van strafbare feiten. Dit zorgt ervoor dat de politie geen zelfstandige rol heeft.

De Hollandse bestuurlijke organisatie is in verregaande mate op Franse leest geschoeid (Fijnaut, 2001:6, Meershoek 2005:3). Hoewel de Bataafse republiek in 1795 was opgericht en iets later in dat zelfde jaar onafhankelijk wordt verklaard, blijkt uit de evolutie van het Franse politieke regime en de Hollandse bestuurlijke organisatie dat de deze als zusterrepublieken beschouwd kunnen worden. De Bataafse republiek was een militair bondgenootschap aangegaan met Frankrijk wat in eerste instantie militaire en economische en op den duur politieke consequenties had. Nog meer dan het denken wordt de feitelijke invoering van het Franse politieapparaat in de Bataafse republiek steeds wezenlijker toen de Republiek in 1801 een meer autoritaire staatsvorm kreeg en werd geleid door een soort directoire, het staatsbewind (Fijnaut, 2001:7). Onder bewind van Napoleon werd het centrale gezag versterkt terwijl de gedecentraliseerde organisatie van het bestuur, justitie en politie uit de Bataafse republiek werd gehandhaafd. De basis van de organisatie -en daarmee ook de uitoefening van de lokale politiezorg- bleef dus in beginsel ongewijzigd (Emich, 1995:44).

De vrijwording van de Franse overheersing in 1813 betekende nog niet dat de politie, die men gedurende de Franse tijd had leren kennen, in ons land geheel had afgedaan. In strikte en formele zin werd het Franse model gehandhaafd. In de eerste maanden na de vrijwording van Nederland was de tijd aangebroken voor een systematische opbouw van het overheidsapparaat (Emich, 1995:91). In 1815 wordt bij Koninklijk besluit de minister van Politie benoemd. Binnen de systematische opbouw van het overheidsapparaat moest de politiezorg ook gestalte krijgen. Als we al van een organisatie van de politie in de periode voor de vrijwording van Nederland konden spreken dan was het er één van gemixte traditionele organen: plaatselijk georganiseerd, gebouwd op de resten van een Franse organisatie en aangevuld met schutterij en de nachtwacht (Emich, 1995:91).

⁵ In Frankrijk wordt het nieuwe wetboek 'Code des délits et peines' in 1795 onder het Directoire van kracht. Hierin wordt voor het eerst formeel en systematisch onderscheid tussen politie- en justitie-autoriteiten aangebracht.

Op landelijk niveau lag de verantwoordelijkheid van de politie in handen van de procureur Generaal van het Hoog Gerechtshof. Doordat er nog steeds in de Republiek der Nederlanden geen sprake is van een centraal bestuurlijke instelling die veiligheid regelt wordt de politie decentraal geïnstitutionaliseerd als een plaatselijke aangelegenheid. Het centrale bestuur verwachtte dat de plaatselijke instanties ook zouden waken over algemene belangen; een vorm van algemene politiezorg toevertrouwd aan de plaatselijke politie (Emich, 1995:10). De plaatselijke politie bestond niet uit een gespecialiseerde groep functionarissen. Het handhaven van de openbare orde en rust werd plaatselijk 'gedaan' door ingezeten zelf via schutterij of nachtwacht.

Bestudering leert dat organisatorisch gezien een dictatoriaal systeem werd ingebed op Hollands bodem die vooral dienstbaar werd gesteld aan de inzichten van keizer Napoleon I. Hoewel met de Franse revolutie een groot deel van de wereld kennis heeft gemaakt en toegestemd met de scheiding der machten zien we onder Frans bewind, 1795-1815 op Hollands bodem, een sterkere nadruk op alleenheerschappij en 'de vereniging en ineensmelting' van politiek, politie én justitie. Die laatste twee zijn vooral 'dienstbaar' aan de eerste. 'Ondanks de erkenning van de leer van de machtscheiding en ondanks de tenuitvoerlegging van dit beginsel, komt het niet tot een duidelijke scheiding tussen administratie en rechterlijke politie' (Van der Burg, 1961:22).

Een samenhangend stelsel van de politie komt stukje bij beetje stand door binnenlandse ongeregeldheden. Manschappen werden gevormd, detachementen cavalerie opgericht, hulpmarechaussees her en der in het land ingezet. Zelfs ging men in 1848 over tot de oprichting van een corps 'rustbewaarders uit de gegoede en betere stand' in Arnhem (Fijnaut, 2001:38). In 1851 wordt een nieuwe gemeentewet afgekondigd waarbinnen de organisatie van de gemeentepolitie werd geregeld. De handhaving van de openbare orde werd nagenoeg toevertrouwd aan de burgemeester, die het praktisch alleen voor het zeggen kreeg over het optreden van de politie in dezen en aan wie bovendien een grote invloed werd toegekend op de benoeming van het politiepersoneel, op de bepaling van de sterkte van het korps et cetera (Fijnaut, 2001:40).

Toen met de komst van Willem I een nieuwe Grondwet werd vastgesteld is er een belangrijke stap genomen in de richting van de politieorganisatie zoals we die vandaag de dag kennen. De Grondwet dateert uit 1814, gemaakt nadat Nederland onafhankelijk van Frankrijk was geworden. Grofweg begint de Nederlandse politie structuur steeds meer op de politie die wij vandaag de dag kennen te lijken ná de Gemeentewet van 1851. Het is ongeveer dertig jaar later, 1878, wanneer de politieorganisatie ontstaat in Nederland.

Het is Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) die in drie jaar tijd het Nederlands bestuur vastlegt waarin plaats wordt gemaakt voor de parlementaire democratie, kieswet, gemeentewet en provinciewet. Voor het politiewezen is vooral de gemeentewet van belang. In de gemeentewet, wordt vanaf dan (1851) de Burgemeester korpsbeheerder. De politieorganisatie is niet langer een gemeentelijk ingedeelde politie onder streng toezicht en met voortdurende bemoeienis van het centrale gezag. Dat is het moment waarop de discussie over 'de alleenheerschappij' van de burgemeester begin. Bij de behandeling van de wet zijn er in de kamer verschillende bezwaren opgeworpen. De gemeentewet is in werking getreden in januari 1851; zij regelt de inrichting der Gemeentepolitie en erkent het bestaan van een Rijkspolitie (Haarman, 1922:32). Door de gemeentewet wordt een fundament gelegd voor het bestaan van een rijkspolitie. Misschien is hiermee wel de eerste stap gezet voor een op rijksniveau georganiseerde politie organisatie. Artikel 190 praat over het 'personeel de gemeentepolitie die dienstbaar moet zijn voor de rijkspolitie'. Onder rijkspolitie werd op de eerste plaats alles begrepen wat de rust en de veiligheid van de staat in respectieve steden en gemeenten, in de waagschaal kon brengen (Fijnaut, 2001:41). De rijkspolitie lijkt daarmee een Nederlandse variant op de Franse haute police waarbinnen de relatie politie en politiek bijzonder met elkaar verweven zijn. Dit blijkt ook uit het begrotingsvoorstel uit 1852 waarin geld werd uitgetrokken voor de directeurs van politie die rechtstreeks onder de minister van Justitie zouden functioneren. Van dat denken is onder Nederlands zelfstandigheid feitelijk niets terecht gekomen. Was dat wel het geval dan zou dat betekenen dat politiekpolitiele geest van Napoleon dieper dan gedacht was doorgedrongen tot het Nederlandse denken. Later echter, werden bij Koninklijk besluit wél directeurs van Politie benoemd.

De periode van 1852-1945 kenmerkt zich als een periode waarin het begrip police (los van justitie het geheel van binnenlandse bestuur vormt) een bijzondere inperking krijgt wanneer het de (belangen)verstremgeling en zeggenschap over en van politie, justitie en bestuur betreft. Politie wordt nog meer dan een staatsmacht een staatszorg met een preventief en een repressief karakter. In 1860 formuleert van Eik het begrip politie als volgt; '*politie is de staatszorg, welke alle feiten moeten voorkomen die de openbare orde, rust en veiligheid zouden verstoren, of de rechten der personen zouden krenken, en mede moet werken ter ontdekking van de gepleegde feiten en ter opsporing van daders*' (Emich, 1995:9). Deze definitie wijkt af van het begrip politie van vóór 1800. Kenmerkend in die twee definities van eenzelfde begrip is dat voor 1800 politie het geheel van binnenlandse bestuur omvatte en naast de justitiële zorg stond terwijl na 1800 de politie het werk van de politie een gekaderd karakter (bepaald deel der zorg) krijgt en een ondergeschikte rol aan de justitie. Het centrale element van de politie ná 1800 is het *rechtsbeginsel* met als gevolg dat justitie een recht tot beginsel krijgt; zij straffen daders.

Het Franse regime speelt een belangrijke rol wanneer het aankomt op een blauwdruk van 'georganiseerd' bestuur in Nederland. De sterke centralisatie en hiërarchische indeling van het Franse regime op Hollandse bodem is een feit totdat in Nederland een afkeer tegen dat regime komt. Thorbecke speelt hier een belangrijke rol in. Hij legt in principe voor het eerst de positie van het Nederlandse bestuur vast. De politie krijgt een formele positie waarin (gepoogd wordt) de vervlochten politiek en politie te ontkoppelen. De uitgangspunten van het Engelse politiemodel vormen hiervoor ook een onderdeel.

2.2.2 De positie van Nederland

Nederland kent een politie die een cultuur van wets- en rechtshandhaving heeft waarin de orde oriëntatie (en taakhoud) vooral in het begin van haar ontstaan gericht is op machtsuitoefening. Verondersteld wordt dat dit te maken heeft met haar ontstaansgeschiedenis waarin de Franse bestuurlijke organisatie een onmiskenbare rol in heeft gespeeld. Het selectief omschrijven van deze geschiedenis is mede hierom belangrijk geacht voor het begrijpen van de Nederlandse politie. De relatie diender en burger was hiermee een relatie die zich alleen voordeed bij het sanctioneren van onwenselijk gedrag. Later zien we, met het veranderende politiedenken dat de Nederlandse politie qua systeem meer neigt naar een Angelsaksisch systeem. Hierbinnen wordt de bevolking van haar strafrechtelijke positie óók of vooral onderdeel van de politie. Zij wordt de oren en ogen van de politie. Tegelijk met de duidelijker functie van de politie bij dit systeem zien we een verbreding van haar taak. Zij gaat nu óók interacteren met haar taakomgeving. Niet veel later zien we zelfs een neiging naar het oriëntaalse systeem. Hoewel nooit zo ver reikend als de Japanse politie lijkt dit wel de insteek wanneer men zich in samenwerking met de bevolking inzet voor het oplossen van problemen. Maar dan op een Nederlandse manier door te praten in termen van prioritering van te behandelen problemen, sociale zelfredzaamheid, uitbreiding wijkagentfunctie.

2.2.3 De ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog

In elke functiebenadering van de afgelopen jaren krijgt de verhouding politie en burger een andere invulling. Met de wethandhavende benadering van het politiewerk, die zich ná de Tweede Wereldoorlog tot de jaren zeventig manifesteerde, bestond het politiewerk vooral in juridische termen. De politie had louter een wethandhavende plicht waarin elke vorm van beslissingruimte voor de diender op straat werd ontkend. In deze periode heeft de politieorganisatie een taak en geen doelstellingen (Van der Vijver, 2003:54). Contacten met de bevolking zijn er 'slechts' wanneer de politie machtsuitoefenend moest optreden. Wanneer zij moet reageren op strafbare feiten. De burger wordt dan alleen benaderd wanneer zij slachtoffer, getuige, of verdachte is (de drie onderkende rollen in een strafrechtelijke situatie) . Over de communicatie tussen politie en bevolking is slechts te spreken in termen van noodzakelijk en moeizaam.

Later wanneer de politie, met haar vernieuwde inzichten, de burger gaat betrekken bij het bestrijden van onveiligheid zien we een actieve campagne waarin de politie de burger vraagt om bij dubieuze situaties de politie te bellen. Voorlichting begint op te komen. Met deze benadering wordt de burger een nieuwe rol toegeschreven; die van ogen, oren en verlengstuk van de politie (Van der Vijver, 2003:54).

Bij de bedrijfsmatige benadering wordt wederom een vernieuwde rol toegeschreven aan de burger. De opmars van het nieuwe bedrijfsmatige denken vindt zijn oorsprong in de kritiek op de verzorgingsstaat in de tweede helft van de jaren zeventig (Terpstra, Trommel 2006:13). De opmars van het bedrijfsmatige denken bij de Nederlandse politie wordt echter vooral zichtbaar vanaf de jaren negentig. Het New Public Management wordt naar voren geschoven als een moderne oplossing voor de problemen in de laatmoderne samenleving. Het bedrijfsmatig denken leidt bij de politie tot een aantal drastische veranderingen in de structuur en denken van de politie. Deze verandering hebben gevolgen voor de relatie burger en politie. Burgers zijn niet langer dader, slachtoffer, getuige, verlengstuk of informatiebron voor de politie. Ze worden ook 'klant'. Dit betekent dat het oordeel van de burger begint te tellen. Ze wordt beleidsonderwerp wanneer zij mee mag praten over prioriteiten en wensen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid.

Het is ook die periode waarin de bevolking minimaal één keer per jaar benaderd wordt voor bevolkingsonderzoeken. Hoewel deze benadering neigt naar een vorm van professionaliteit bij de politie onderschrijft Van der Vijver in zijn boek Inleiding tot de Politiestudies (2003) dat deze vorm van 'burger bij het beleid betrekken' veeleer met bedrijfsmatigheid te maken heeft. Kort daarna worden prestatiecontracten ingevoerd. Enkele bezwaren in deze aanpak hangen samen met het inzicht dat veiligheid een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (en zelfredzaamheid) van de burgers veronderstelt én dat het klantdenken niet verenigbaar is met de aard van het politiewerk (Terpstra, Trommel 2006:115).

Dan is vanaf eind jaren tachtig en negentig een groeiende nadruk op het bestrijden van onveiligheid waar te nemen. Veel initiatieven worden ondernomen onder de noemer van het probleem 'integraal aanpakken'. Integrale veiligheid is het nieuwe antwoord op de veranderende samenleving en de stijgende criminaliteit. Hierbinnen zien we een sterk appél op de samenwerkingsgerichte houding en assertiviteit van de burger. De burger krijgt een actieve(re) rol bij het gericht en structureel bestrijden van onveiligheid. Van de burger wordt verwacht voortaan 'sociaal zelfredzamer' te zijn. De commissie sociale zelfredzaamheid (1989) gaat uitgebreid op dit fenomeen in en doelt in zijn algemeenheid 'op het vermogen zich zelfstandig te kwijten van de opgaven die het sociale leven stelt (SMP 1990:16). Assertiviteit, 'een helpende hand bieden', bereidwilligheid naar de medeburgers toe zijn (verwachte) gedragingen die de kern van sociale zelfredzaamheid omvatten. Binnen sociale zelfredzaamheid is een verschuiving van het primaat zichtbaar. Terwijl die bij de overheid lag zien we dat de overheid zich meer en meer positioneert als ondersteuner en de burger het primaat gaat vormen

Tot slot is een ontwikkeling waar te nemen die van een steeds betrokkener en sociaal zelfredzaam gemaakte burger en daarop gerichte diender (community based houding) de discussie wordt gevoerd in de richting van een reformmodel. De burger wordt steeds meer als een bedreiging van veiligheid beschouwd en in de richting hiervan 'bijpassende' maatregelen genomen. De recente nadruk op repressie in Nederland en de samenvoeging van rijks en gemeentepolitie in 1994, de discussie over de vorming van een nationale politie, opkomst van prestatieconvenanten zijn hier elementen van. Ondanks deze verticale werking van de (meest recente) convenanten waarin de minister van Binnenlandse Zaken afspraken sluit met de korpsbesturen zien we op lokaal niveau horizontale initiatieven die van belang zijn in de relatie politie/bevolking. Vrijwel elke Nederlandse gemeente heeft lokale integrale veiligheidsplannen die maken dat samenwerkingsprojecten tussen politie, woningcorporaties, winkeliersverenigingen, sportclubs, welzijnswerk, studentenverenigingen, buurtverenigingen, scholen, brandweer, milieuorganisaties, Marokkaanse vaders worden geïnitieerd. De kern vormt burgerparticipatie op lokaal niveau. Op landelijk niveau praat men in beleidsstukken steeds vaker in termen van 'klanten'. Deze spanning in benadering, enerzijds het wezen van een consumerende klant anderzijds een producerende deelnemer in het veiligheidsvraagstuk verzwakt het effect van elke ontwikkeling afzonderlijk op veiligheid.

2.3 DE BENADERINGEN VAN DE BURGER IN DE LOOP VAN TIJD

De verschillende systemen en modellen, die zich afwisselend of gelijktijdig vertonen, maken dat de benaderingen van de burger anders zijn. Zo is waar te nemen dat bij het Franse model de burger juist op een afstand wordt gehouden terwijl bij het Engelse model een integratie met de wijk nagestreefd wordt. Dit onderzoek richt zich juist op dat onderdeel waarin de verschillende benaderingen van de burger zichtbaar worden. Daarom zal in deze paragraaf de benaderingen van de burger centraal staan. Interessant is de constatering dat deze benaderingen van de burger zich grofweg in fasen presenteren.

In de traditionele benadering hebben we te maken met een juridische burger, wiens rollenrepertoire zich beperkt tot het zijn van dader, slachtoffer of getuige. In deze scriptie wordt deze benadering aangeduid als de juridische fase. De werkwijze van de politie is gericht op de bescherming van de staat en het behoud van een stabiele politieke positie. Het belang van de burger (behoefte aan veiligheid) kan hieraan onderhevig worden gesteld en de politie (voor zover we van een politie zoals we die vandaag de dag kennen kunnen spreken) beschouwt zichzelf verantwoordelijk.

Het reformmodel, als model dat de interactie tussen de diender op straat en de burger weergeeft, is van toepassing binnen deze traditionele fase. Het volk wordt op een afstand gehouden en in termen van Ericson en Haggerty hebben we dan te maken met een organisatie die een werkcultuur kent die aan te duiden is als het zijn van een wetshandhaver (uitvoerder van de wet, militarisme en legalisme zijn ijkpunt van het handelen) die geen discretionaire bevoegdheid toelaat.

Dan is er een veranderende betrokkenheid waar te nemen in de relatie burger en politie. Deze betrokkenheid manifesteert zich nog niet zoals het later het geval zal zijn, maar is in ieder geval veel meer en veel laagdrempeliger dan in relatie tot het Franse politiemodel. Het is meer te vergelijken met de benadering van de Engelse politie die dichterbij de bevolking, proactief, los van politieke en bestuurlijke invloed problemen in de wijk aanpakt.

Kort daarna is een bedrijfsmatige benadering van de burger waar te nemen. Hierbinnen zijn twee heersende tendensen waar te nemen; de burger als beleidsonderwerp en de golf van het New Public management. Wederom wordt aan de benadering van de burger een nieuwe toegevoegd; de burger is naast hetgeen ze al was nu ook onderwerp van beleid. Deze benadering zou heel goed kunnen passen in de professionele benadering (zoals de Engelse politiemodel dat beschrijft). Door de burger onderdeel van beleid te maken wordt het mogelijk om een prioritering (selectie in de aanpak) van criminaliteit te maken. Om als beleidsonderwerp te kunnen fungeren en mee te praten over de prioritering in de wijk wordt een actieve burger verondersteld die rechten heeft.

In de benadering waarin de burger als een sociaal zelfredzaam verschijnsel wordt beschouwd maakt dat er definitief wordt afgestapt van de politie als (alleen) verantwoordelijke voor veiligheid. Burgers worden opgeroepen en voorgelicht om zich bewust te zijn van de eigen verantwoordelijkheid in de veiligheidskwestie. Onder andere is reden hiervoor de steeds verder stijgende criminaliteit in en complexiteit van de samenleving. Betrokken raken en worden met elkaar vormt één van de fundamenteën van deze fase, net als het community based policy van Vollmer. Het gemeenschapsdenken wordt zo sterk dat men hierin zelfs de oplossing ziet voor de criminaliteit. Het community policing model vormt ijkpunt van het handelen, samenwerken en proactief te werk gaan staat centraal. Om vervolgens weer sterke elementen uit het reformmodel, een repressieve aanpak toe te passen.

2.3.1 De benaderingen van de burger in Nederland

Globaal genomen is de benadering van de burger in Nederland in vier fasen te delen. Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot nu is de burger in Nederland een juridisch, een bestuurlijk, een bedrijfsmatig en een sociaal zelfredzaam verschijnsel geworden.

In elke functiebenadering die gedurende afgelopen jaren anders is geweest krijgt de verhouding burger en politie een andere invulling. Met de wethandhavende benadering van het politiewerk, dat zich ná de Tweede wereldoorlog tot de jaren zeventig manifesteerde, bestond het politiewerk vooral in juridische termen. De politie had louter een wethandhavende plicht waarin elke vorm van beslissingruimte voor de diender op straat vermeden, ontkend werd. In deze periode heeft de politieorganisatie een taak en geen doelstellingen. Contacten met de bevolking is er 'slechts' wanneer de politie machtsuitoefenend moest optreden. Wanneer zij moet reageren op strafbare feiten. De burger wordt dan alleen benaderd wanneer zij slachtoffer, getuige, of verdachte is (de drie onderkende rollen in een strafrechtelijke situatie).

Hoewel kort na WO II niet geheel wordt afgestapt van het sterk legalistische karakter van het politiewerk en de juridische definiëring van de burger komt in de late jaren zeventig aandacht voor de notie dat er niet alleen iets moet worden gedaan (de wet handhaven) maar ook iets moet worden bereikt. Om de gestegen criminaliteit te minderen of in ieder geval binnen beheersbare grenzen te brengen verschuift de taakopvatting van de politie naar rechtshandhaving. De politie krijgt aandacht voor de inhoud van de (onveiligheids)problematiek. Door de selectiviteit in wat wel en niet aangepakt moet worden is een veranderende houding ten aanzien van de burger te constateren. De burger wordt betrokken bij het bestrijden van criminaliteit. Deze wordt opgeroepen om bij dubieuze situaties de politie te bellen of aangifte te komen doen. In deze, bestuurlijke, benadering, dat zich later dan maar opeenvolgend aan de juridische fase manifesteert, gaat de burger naast haar juridische benadering ook als verlengstuk van de politie functioneren. Haar rollenrepertoire wordt uitgebreid en ze raakt betrokken bij het bestrijden van onveiligheid. Hiermee wordt ze mede verantwoordelijk gesteld voor de leefkwaliteit van haarzelf.

Later krijgt de burger een pregnantere rol en praat zij mee over de prioritering in de aanpak van criminaliteit. De relatie tussen burger en politie kenmerkt zich dan als een relatie waarin de burger het beleidsonderwerp is en de politie de beleidsmaker die rekening houdt met de wensen van de burger. Hoewel deze benadering neigt naar een vorm van professionaliteit bij de politie onderschrijft Van der Vijver in zijn boek *Inleiding tot de Politiestudies* (2003) dat deze vorm van 'burger bij het beleid betrekken' veeleer met bedrijfsmatigheid te maken heeft. Kort daarna worden prestatiecontracten ingevoerd. Enkele bezwaren in deze aanpak hangen samen met het inzicht dat veiligheid een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid (en zelfredzaamheid) van de burgers veronderstelt én dat het klantdenken niet verenigbaar is met de aard van het politiewerk (Terpstra, Trommel 2006:115).

Deze bedrijfsmatige kijk wordt uitgebreid wanneer de burger op den duur als klant (consument van veiligheid) beschouwd gaat worden. Steeds meer sluipen bedrijfsmatige termen de beleidsplanning van de politie binnen (effectiviteit, maatschappelijke rendement, doorloopsnelheid, kosten/-batenverhouding, klantgerichtheid, efficiency) met bijbehorende kengetallen (Van der Vijver, 2003:41). Van de politie wordt verwacht haar beleid formeler te ordenen, in concrete en meetbare acties. Door het steeds verder voeren van het managementjargon en veranderen van perceptie wordt de burger in deze fase als klant (consument) beschouwd. Er gaat een visie heersen die maakt dat veiligheid een zaak van ons allen is en dat iedereen zowel aan veiligheid moet meewerken als aan mee moet betalen. Veiligheid wordt een kwestie van verdeelde verantwoordelijkheid dat zich uitdrukt in kengetallen. Wie aan de vooropgezette prestaties komt krijgt meer geld. Belangrijk is hier de loskoppeling van het zien van de samenleving als een gemeenschap. Harde taal viert hoogtij en het wordt mogelijk veiligheid als individueel goed te beschouwen (door groei van private veiligheidssector). Het recht speelt in deze fase een pregnante rol. Het fundament voor het handelen is de constitutie en de gemaakte afspraken tussen ministers en korpsen.

In deze periode zien we tenminste de volgende belangrijke dingen als gevolg op de groei van de overheid, de intrede van het managementjargon, de nadruk op efficiency en opkomst van prestatie-meetsystemen.

De laatste jaren zien we dat veel initiatieven worden genomen onder de noemer van het probleem 'integraal aanpakken'. Integrale veiligheid is het nieuwe antwoord op de veranderende samenleving en de stijgende criminaliteit. Hierbinnen zien we een sterk appel op de samenwerkingsgerichte houding en assertiviteit van de burger. De burger krijgt een actieve(re) rol bij het bestrijden van onveiligheid. Het gaat verder dan het vergroten van betrokkenheid. Van de burger wordt verwacht voortaan 'sociaal zelfredzamer' te zijn. De commissie sociale zelfredzaamheid (1989) gaat uitgebreid op dit fenomeen in en doelt in zijn algemeenheid 'op het vermogen zich zelfstandig te kwijten van de opgaven die het sociale leven stelt (SMP, 1990:16). Assertiviteit, 'een helpende hand bieden', bereidwilligheid naar de medeburgers toe zijn (verwachte) gedragingen die de kern van sociale zelfredzaamheid omvatten. Binnen sociale zelfredzaamheid is een verschuiving van het primaat zichtbaar. Terwijl die bij de overheid lag zien we dat de overheid zich meer en meer positioneert als ondersteuner en de burger het primaat gaat vormen. En toch is tegelijkertijd een conflicterende ontwikkeling gaande; pal naast of te midden deze community based policing is weer een reformperiode waar te nemen. De recente nadruk op repressie in Nederland en de samenvoeging van rijks en gemeentepolitie in 1994, de discussie over de vorming van een nationale politie, opkomst van prestatieconventanten zijn hier elementen van.

De constatering dat al deze concepten tegelijkertijd worden toegepast binnen één organisatie, zonder een bezinning op de kerneigenschappen van elk concept afzonderlijk, is inmiddels een feit. De politie ontwikkelt zich met alle concepten tegelijk hoewel er fundamentele tegenstrijdigheden zitten in de toepassing van bijvoorbeeld het gebiedsgebonden politiezorg concept met het bedrijfsmatig georiënteerde professionele organisatie idee. Terwijl bij het één de operationele diender op grond van ervaring en sociale handigheid criminaliteitsproblemen moet oplossen wordt bij het andere concept verondersteld dat een beleidsmatige invloed de criminaliteit kan sturen (door in termen van targets en prestaties te spreken).

2.4 TOT SLOT

Binnen dit hoofdstuk stond de vraag: **“Welke modellen van politiewerk hebben zich in de loop van de geschiedenis aangediend, hoe wordt in deze modellen de burger benaderd en hoe is hierin de ontwikkeling van de Nederlandse politie te typeren?”** centraal.

Over het algemeen is te zeggen dat de verantwoordelijkheid van de politie nauw samenhangt met het type politiemodel en politiesysteem waarmee of waarin zij werkt. Hoe en waarmee zij werkt is afhankelijk van tijd, plaats en mogelijkheden binnen die tijd en plaats. De tijd, plaats en de mogelijkheden bepalen grof gezegd de geest waarin men vorm geeft aan:

- het bestrijden van onveiligheid en wat men als onveiligheid beschouwt,
- aan de beschermingsfocus (wie wordt beschermd; staat of maatschappij?) en
- aan het verantwoordelijkheidsbesef (wie is verantwoordelijk voor de veiligheid; de politie of de samenleving?).

Onderzoek toont aan dat in Nederland opeenvolgend (in een korte tijd vanaf 1960 tot heden) verschillende politiemodellen (wel of niet decentraal) en systemen (wel of niet in samenwerking met de burger) de revue passeren zónder dat definitief is afgestapt van een eerder gehanteerde model of systeem. Om de verschillen, die het gevolg zijn van veranderingen, in het bestrijden van onveiligheid, de beschermingsfocus en het verantwoordelijkheidsbesef weer te geven is er in dit hoofdstuk gekozen voor de ‘benaderingen van de burger’. Opeenvolgend zijn deze de: juridische, bestuurlijke, bedrijfsmatige en sociaal zelfredzame benadering van de burger. De consequenties van deze benaderingen voor de burger, die verschillend zijn per model of systeem, bevatten fundamentele elementen die of van elkaar verschillen of zelfs tegenstrijdig zijn maar ‘gewoon bestaan’.

In een benadering van de burger, waarin de wet het fundament vormt, zullen de consequenties voor de burger vooral liggen in het feit dat zij ‘slechts’ wordt beschouwd als dader, slachtoffer of getuige. Het verantwoordelijkheidsbesef van de politie lijkt dan te berusten op het inzicht dat zij allereerst de staat moet beschermen en het belang van de burger daaraan onderhevig mag stellen. Dit model vertoont overeenkomsten met het reformmodel. In een benadering van de burger, waarin naast de wet ook de professionaliteit van de politie fundament voor het handelen vormt, zullen de consequenties voor de burger vooral liggen in het feit dat haar strafrechtelijke rollen worden uitgebreid met haar rol als verlengstuk van de politie. Het verantwoordelijkheidsbesef is erop gericht dat de maatschappij beschermd moet worden en dat de politie daarvoor verantwoordelijk is. De benadering van de politie is erop gericht in samenwerking met de burger misdaad te bestrijden. Het bestuurlijke karakter van deze benadering vraagt een professionele diender en de burger is in deze opvatting te beschouwen als meer dan een slachtoffer, misdadiger of getuige. In een benadering van de burger, waarin het gemeenschapsdenken en de volledige integratie van de politie in de wijk fundament van het handelen vormt, zullen de consequenties voor de benadering van de burger wéér anders liggen. In deze benadering wordt de burger benaderd vanuit een inzicht waarin zijzelf verantwoordelijk wordt gesteld voor de eigen veiligheid. Een manier om dit te doen is door de burger afwisselend producent en consument van veiligheid te maken. De politie is dan afgestapt van het idee dat zij veiligheid alleen zal moeten bestrijden. Het karakter van deze benadering maakt dat de burger te beschouwen is als een ‘consument of producent van veiligheid’ en later een sociaal zelfredzame rol krijgt waarin zij voortaan het primaat bij het bestrijden van onveiligheid zou moeten vormen en niet de overheid.

Het vraagstuk van veranderende verantwoordelijkheid, die in eerste instantie bij de staat berust (door haar traditionele focus) en uiteindelijk naar de samenleving verplaatst (door haar postmoderne benadering) bemoeilijkt de kwestie. Bij de ordening van de problematiek rondom de relatie politie en burger kan empirisch tot nu toe tenminste het volgende worden vastgesteld:

- De politie in Nederland en de benadering van de burger heeft zich als een mix van verschillende modellen ontwikkeld waarbij steeds drastische wijzigingen in de structuur, cultuur en focus van de politie in een relatief korte periode zijn gemaakt.
- dit heeft geleid tot een opeenhoping van verschillende benaderingen van de burger, die ambivalente veronderstellingen met zich dragen,
- waarbij sprake lijkt te zijn van onvoldoende reflectie op de mogelijkheden van de politieorganisatie dit te realiseren door een vermoedelijk tekort aan bezinning op de (potentiële) spanningen tussen de veronderstellingen van elke benadering afzonderlijk.

Om deze problematiek te structureren wordt in het hoofdstuk hierna een poging tot een ordening gedaan aan de hand van een drietal burgerschapsconcepties. De literatuur maakt onderscheid in de, politiek georiënteerde, verschijningsvormen van de burger. Deze zijn de liberale, het communitaristische en de republikeinse variant. Het beter begrijpen van de burger in haar verschillende politieke gedaantes maakt de weg meer vrij om standpunten in te nemen over de wenselijkheid van drastische wijzigingen in de organisatiestructuur, de aanwezigheid van ambivalente managementconcepten en de verschuiving van verantwoordelijkheid.

Hoofdstuk 3

DE CONCEPTIES OP BURGERSCHAP

In dit hoofdstuk zal het concept burger centraal staan. De in de literatuur gehanteerde concepties van het begrip zullen de revue passeren. Het doel van dit hoofdstuk is het inzichtelijk maken van de in de literatuur bekende verschijningsvormen van de burger.

De tweede onderzoeksvraag luidt:

Hoe wordt de burger beschouwd vanuit de concepties van burgerschap?

Om antwoord te kunnen geven op de vraag zal worden gekeken naar de oorsprong en bedoeling van het concept burger (paragraaf 3.3). Waar komt het begrip vandaan, wat en wie werd en wordt ermee bedoeld? Paragraaf 3.4 zal explicieter ingaan op de in de wetenschappelijke literatuur behandelde concepten van burgerschap om de vormgeving van het concept inzichtelijk te maken. De navolgende paragraaf, 3.5, zal de relatie tussen veiligheid, als tweede pilaar van dit onderzoek, en burgerschap inzichtelijk maken. Paragraaf 3.6 bevat een korte samenvatting en een vooruitblik op het volgende hoofdstuk.

3.1 HET DEBAT

Burgerschap geniet sinds jaar en tijd grote aandacht. Wij zijn opgegroeid met het concept en worden geacht om 'goed burger' te zijn. Wat dat betekent is eigenlijk niet helemaal helder. Wel weten we dat onze premier ons wijst op het belang van het dragen van verantwoordelijkheid en het respecteren van normen en waarden. Als wij de verwijzing gebruiken proberen we vaak de ander of onszelf te wijzen op onze rechten of plichten. We weten daarmee wat we bedoelen, maar daarmee is nog geenszins het begrip burger helder omlijnd.

Het vinden van een adequate definitie blijft een onmogelijke opgave door de aanwezigheid van verschillende definities. Het begrip burgerschap is meer dan louter een taalkundige verwijzing. Het is vooral een politiek concept waarvan de inhoud naar tijd en plaats varieert. Sterker nog het concept behelst niet alleen het uitdrukken van een politieke ideologie. De functie van het concept burgerschap schuilt veeleer in het normeren van het handelen van de staat en maatschappij. De drie dominante (politieke) interpretaties van het concept zijn de liberale (individualistische), de communitaristische (gemeenschappelijke) en de republikeinse (inclusief neorepublikeinse) variant.

3.2 DE BURGER

Burger is afgeleid van het Latijnse 'civis', en kan verder worden herleid tot het Griekse 'polites'. In zowel het Latijn als het Grieks is er een duidelijke verbinding tussen 'burger' en het woord dat we nu vertalen als stadstaat: tussen civis en civitas, polites en polis (Van Stokkom, 1991:62).

'Burger zijn' is een classificatie. De oorsprong rust bij de overheid en haar macht om mensen te classificeren. De meest zuivere voorbeelden van classificatie zien we terug in instellingen of organisaties die aan de overheid gerelateerd zijn zoals het leger, het onderwijs, het strafrecht en de bijstand. Dat classificatie fungeert als toedeling van waarden (Beus, 1986:9) kunnen we zien in de historie van bijvoorbeeld oude Griekse stadstaten waarin Solon de aristocratische orde verving door een op eigendom gebaseerde orde met klassen. Hij deed wat de huidige overheden ook doen: van bovenaf een aantal expliciete maatstaven opleggen om de bevolking in te delen (classificeren) opdat een aantal ordenings- en verdelingsdoelstellingen, ondersteund door het overheidsapparaat, gerealiseerd kunnen worden. Dat men, al dan niet bewust, een universele drang heeft om zich van anderen te onderscheiden is sociologisch te verklaren. De neiging tot classificatie zou ontstaan door onderscheid te maken in zienswijze op status, hiërarchie en principes van maatschappelijke orde. Sociaal psychologisch is classificeren vooral een expressieve bezigheid waarmee de sociale identiteit bepaald wordt (Harre, 1979:21). Ze bepalen hun sociale identiteit door eigenschappen aan zichzelf en aan een ander toe te kennen wat het begin is van identificatie en collectieve organisatie (Beus, 1986:11).

In het oude Athene had men alleen stemrecht als men behoorde tot de bezittende klasse. Het burgerschap in die tijd was niet voor iedereen weggelegd. Zij die slaaf of verslaafd zijn en in hun leefwijze en dagelijks brood afhankelijk van de wil(lekeur) van anderen zijn konden geen burger zijn (Van Gunsteren, 1992:11). De indicator bij uitstek van het voldoen aan burgerschap was vanouds het hebben van eigendom, met name grondbezit. Men kon dus alleen als burger geclassificeerd worden als men lid van de elitaire gemeenschap was. Burgers wijdden een groot deel van hun tijd en energie aan publieke zaken. Inwoners die het publieke belang verzuimden en zich voornamelijk oriënteerden op het private bestaan werden als nutteloos gezien. Voor de Grieken was een *idios anthropos* (de mens die voor zichzelf leeft) een tegenpool van een *polites* (burger). Een opmerkelijke contrast tussen de oude en moderne houding ten opzichte van burgerschap kan hier ter illustratie dienen voor de dynamiek en vatbaarheid aan contextuele interpretatie van het concept. Vandaag de dag bedoelen we met een 'burger' iemand die het wettelijk recht heeft om te participeren in publieke zaken. Of men gebruik maakt van dat recht doet er niet toe. Onze conceptie van burgerschap wijkt in belangrijke mate af van het Griekse omdat het –ondanks de wettelijke basis- veel van zijn ethische draagkracht heeft verloren (Van Stokkom, 1992:63).

Voor de bezittende klasse uit het oude Athene was burger zijn vooral een manier om de eigen belangen in de stad te vertegenwoordigen. Om het eigen belang, waarneming en oordeel bespreekbaar te maken dienden burgers minimaal aan twee vereisten te voldoen; autonoom en oordeelkundig zijn (Van Gunsteren, 1986:183). Van Gunsteren (1992) breidt deze eisen in zijn publicatie over 'Eigentijds Burgerschap' uit en stelt dat burgerschap een minimum aan autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit (ver)eist (Van Gunsteren, 1992:11). Zo wordt duidelijk dat burgerschap vooral een zaak van competentie is.

3.3 HET CONCEPT BURGERSCHAP

Burgerschap is een klassiek politiek begrip dat staat voor enkele van de meest nastrevenswaardige idealen van de westerse beschaving (Bovens, 1991:1-3). Voorwaarden voor burgerschap in de westerse liberale democratie zijn: politieke zeggenschap, berechting door gelijken (je eigen medeburgers), sociaal-economische zekerheid, organisatievrijheid (tijd, geld en expertise) en kennis (communicatieve competentie en cultuur) (Van Gunsteren 1986:183). In het politieke debat is burgerschap vooral een morele categorie terwijl in het academische debat burgerschap wordt opgevat als een vraagstuk van maatschappelijke orde en sociale integratie. De sociologie domineert de academische discussie en stelt een diagnose die het spiegelbeeld vormt van de diagnose in de politiek (Hemerijck et al, 1986:10).

Het ideaal van de participerende (actieve) burger past in de politiek-filosofische traditie van het republikanisme. De grondleggers van deze stroming zijn twee giganten in de politieke filosofie: Plato en Aristoteles. Hoewel Plato Aristoteles heeft beïnvloed, blijft er een spanning tussen beiden bestaan. Plato is meer idealist dan Aristoteles en heeft een blauwdruk van een ideale gemeenschap gevormd terwijl Aristoteles liever open oog heeft voor omstandigheden, contexten en interpretaties van gemeenschappen op een bepaalde moment. De wortels van het republikanisme gaan terug naar de Atheense polis waar Aristoteles een beschrijving van heeft gemaakt. Hij is de vader van het begrip 'burger'. De Romeinse republiek van Cicero en het republikanisme van Machiavelli en de Amerikaanse Founding Fathers vormen ook een onderdeel van deze republikeinse traditie.

Ondanks dat Aristoteles geen eenduidige definitie van het begrip burger gaf bevat zijn omschrijving wel een aantal kerneigenschappen. Bovens noemt deze in zijn artikel voor *Beleid en Maatschappij* (1991) ook. 'Burgerschap staat voor zelfbestuur en voor participatie in de politieke arena, het maakt de autonomie en het zelfstandig oordeelsvermogen van individuen tot richtsnoer voor het overheidsoptreden en geeft de burgers daartoe ook een aantal rechten tegenover de overheid' (Bovens, 1991:113). Eerder genoemde concepten zijn vooral elementaire voorwaarden voor burgerschap als politieke praktijk.

3.3.1 Elementair

Welke stroming of politieke ideologie van het concept ook wordt nagestreefd, in zijn kern verwijst burgerschap naar (machts)relaties. In veel uitwerkingen van burgerschap wordt het accent gelegd op de spanningsrelatie tussen individuele burger en de staat (Hemerijck, 1992:23). Bovens (1992) erkent de aanwezigheid van een asymmetrische machtsrelatie maar stelt dat louter uitgaan van een machtsrelatie tussen individuele burger en de staat een verouderde probleemstelling is. De dominantie van grote organisaties in de sociale en publieke sfeer zorgt voor een herziene probleemstelling die de spanning tussen individuele burgers en grote organisaties bloot legt. Sijses (2003) onderschrijft bij het concept van burgerschap de relatie tussen burgers; de relatie tussen burger en staat; het lidmaatschap van een politieke en sociale gemeenschap en een proces van in- en uitsluiting waarbij sommige mensen deel uitmaken van de gemeenschap van burgers terwijl anderen worden uitgesloten.

Burgerschap wordt veelal opgevat als de staat van ingezetene. In de status-conceptie omvat burgerschap een aantal burgerlijke vrijheden, gericht op de bescherming van de autonomie van individuele burgers tegenover de overheid, vervolgens een aantal politieke rechten, bedoeld voor de bevordering van de participatie van de burger in de democratische politieke besluitvorming en ten slotte zekere sociale rechten, die de formele status van vrijheid en gelijkwaardigheid vooral materieel moeten onderbouwen (Simonis ed, 1992:7). Tezamen vormen deze rechten de ruggegraat van de democratische verzorgingsstaat. Het concept van burgerschap is nauw verbonden met de opbouw en ontwikkeling van deze rechten.

Voor de komst van het algemeen kiesrecht eind negentiende begin twintigste eeuw domineerde Lockes conceptie van de liberale staat of 'civil society'. Burgerschap was in zijn ogen gebaseerd op eigendom. De uitbreiding van stemrecht brengt dan de arbeidersklasse naar de politieke gemeenschap en mede door de invloed van de arbeidersbeweging groeit vanaf het begin van deze eeuw de democratische rechtstaat uit tot een sociale rechtstaat. De afronding van burgerschap kwam met de sociale rechtsstaat.

Marshall, de grondlegger van de huidige burgerschapsdiscussie, beschouwt het ontstaan van de moderne verzorgingsstaten als een geleidelijke institutionalisering van politieke, civiele en sociale burgerschapsrechten (Marshall, 1950; Hortulanus en Machielsen, 2002). Hij stelt dat met de groei en uitbreiding van de sociale rechten van de verzorgingstaat westers burgerschap voltooid werd (Hemerijck et al, 1992:18). Sociale grondrechten bevatten opdrachten aan de overheid om zich met betrekking tot bepaalde beleidsterreinen in te spannen (Lelieveldt, 1999). Op dit terrein wordt van de overheid bemoeienis verwacht.

Marshall ontwikkelt een evolutionaire drietraptheorie voor de ontwikkeling van burgerrechten in de afgelopen driehonderd jaar. Van achttiende-eeuwse burgerlijke vrijheden, naar negentiende-eeuwse politieke rechten tot de sociale rechten van de verzorgingsstaat die vooral hun beslag kregen in de tweede helft van de twintigste eeuw (Marshall, 1950, Hemerijck et al, 1992). Het gaat Marshall vooral om 'inclusief burgerschap' waarbij burgers actief behoren deel te nemen aan het maatschappelijke gebeuren als volwaardig lid van de gemeenschap. Sociale burgerschapsrechten vinden hun concretisering in de arrangementen (gezondheidszorg en sociale zekerheidsstelsel) van de verzorgingsstaat waarbij in de interactie tussen overheid en burger rechten worden toegekend en plichten worden gecontroleerd (Hortulanus en Machielse, 1992). Zo vormen sociale rechten voor Marshall de kern van de verzorgingsstaat en gaat het om het recht om te worden ingesloten, en de vrijwaring te worden buitengesloten (Van Houten, 2000).

3.3.2 De Civil Society

Burgerschap is de Nederlandse vertaling van 'citizenship' wat een woordencombinatie van 'burger maatschappij of burgerlijke maatschappij' of te wel 'civil society' is. Met het begrip civil society wordt aandacht gevraagd voor maatschappelijke verbanden die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de individuele levenssfeer of formele economie ligt. In de politieke en wetenschappelijke discussie is het een steeds terugkerend begrip om maatschappelijke ontwikkelingen en veronderstellingen daarover in onderlinge samenhang aan te duiden. Burgerschap en 'civil society' worden als equivalent gebruikt (Dekker, 1994).

De 'civil society' zo definiëren dat iedereen zich erin kan vinden blijkt net als het begrip burgerschap een onmogelijke opgave omdat er een verscheidenheid aan definities is. Wie de uitgebreide literatuur over de term erbij pakt zal snel tot de constatering komen dat elke volgende tekst tot nieuwe definities en interpretaties leiden, van het verleden tot het heden. 'Daar er zowel onder burgers en politici als onder theoretici grote verschillen van meningen bestaan over de vraag hoe een dergelijke samenleving dient te worden ingericht, bestaan er ook heel verschillende aanduidingen van de civil society' (Van den Brink in SCP, 1994). Een kenmerk van de civil society is ten minste de aanwezigheid van gedifferentieerde (soms conflicterende) waardeoriëntaties (gemeenschappen) die vaak gekoppeld zijn aan belangen.

Etzioni en Boyte (SCP, 1994) maken dit helder naar aanleiding van een analyse over de Amerikaanse gemeenschap. Deze auteurs onderschrijven de aanwezigheid van een gemeenschap van gemeenschappen. Beiden zijn van mening dat de Amerikanen een overkoepelende gemeenschappelijkheid nodig hebben. Ze verschillen echter van mening over de manier waarop deze bereikt kan worden. Terwijl Etzioni pleit voor de productie van gedeelde begrippen stelt Boyte voor om in het kader van een vruchtbare gemeenschap juist via praktische samenwerking, op basis van verschillende belangen, tot gemeenschappelijkheid te komen.

Vast staat dat de civil society teruggaat naar de anti-absolutistische staatsleer van John Locke (1632-1704). Hij maakt het eerste onderscheid tussen staat en de civil society. Lockes voorganger en landgenoot Thomas Hobbes (1588-1679) had het begrip reeds genoemd maar onderscheidde het niet van de staat. Hobbes droeg het eenvoudige inzicht dat het begrip dezelfde betekenis als de staat had; burgers kiezen of voor een politiek geordend leven in de 'natuur toestand' (wat een negatieve kijk op de mens impliceert, de mens wordt als gewelddadig en oorlogszuchtig beschouwd) of zij kiezen voor een vredige, sociale en comfortabele 'way of living' in de civil society als zij zich in ruil daarvoor onderwerpen aan de absolutistische staatsmacht.

Locke maakt een onderscheid in de term en beschouwt de mens van nature niet negatief. Volgens Locke wordt sociale orde en vrede niet in de civil society gevormd maar daar verder geperfectioneerd (Van den Brink in SCP, 1994). Dusdoende neemt Locke een samenleving waar die los van de staat kan bestaan. Het begrip ondergaat een aantal veranderingen die resulteren in verschillende interpretaties van het uitgangspunt van Locke. Deze hangen samen met verschillende politiekgeoriënteerde visies op het woord. Hoewel er geen ruimte is deze visies met betrekking tot dit woord hier in detail te bespreken is het wel goed er in grote lijnen er over te praten. Hierna zal kort stil gestaan worden bij de liberale, communitaristische en republikeinse visie op de civil society.

Het liberale

De civil society in Dahrendorfs visie (1988):

'The search for a civil society, and ultimately a world of civil society, is one for equal rights in a constitutional framework which domesticates power so that all can enjoy citizenship as a foundation of their life chances" (Dahrendorf 1998:34-35 in Van den Brink SCP, 1994:53).

Civil society wordt in de liberale visie als een expliciet politieke gemeenschap opgevat. Het is één hechte gemeenschap waarin één bepaalde activiteit –de politieke- de voornaamste factor is. De maatschappelijke ruimte die overblijft kenmerkt zich dan door een rechtssysteem en een constitutie. Politieke kwesties worden in deze visie overgelaten aan politieke vertegenwoordigers. In een dergelijke samenleving vormt de constitutie het fundament voor de handelingsvrijheid van burgers. Hoewel in de liberale visie de toekenning van formele burgerrechten als voldoende beschouwd kan worden voor een rechtvaardige samenleving benadrukt Dahrendorf dat een zekere burgerzin, naast de formele (burger)rechten ook dient te bestaan. (Van den Brink, SCP, 1994).

De liberale visie gaat politiek vooral over de bescherming van rechten (of te wel negatieve vrijheid) en de verdeling van schaarse hulpbronnen. De liberale visie over politiek zet burgers langs de zijlijn als klagers en als benadeelde, rechtschapen en onschuldige toeschouwers (Boyte in SCP, 1994).

Etzioni gaat er, in reactie op de liberale visie, van uit dat burgerschap met name betrekking heeft op de kwestie van waarde en moraliteit, die voorkomt uit een poging tot het smeden van een gemeenschappelijk leven. Boyte is van mening dat noch een institutionele benadering noch een op waarden georiënteerde benadering voldoende is voor een rechtvaardige, morele samenleving. Mensen worden burgers wanneer zij zich aan praktische politiek wijden, waarin 'politiek' gedefinieerd is als het werk van burgers die publieke problemen oplossen.

Het communitaristische

Daarmee raken we de kern van de communitaristische visie. De civil society in de communitaristische visie Walzer (1991) luidt:

“ The picture (of civil society) is of people freely associating and communicating with one another, forming and reforming groups of all sorts, not for the sake of any particular information –family, tribe, nation, religion, commune, brotherhood of sisterhood, interest group of ideological movement- but for the sake of the sociability itself. For we are by nature social, before we are political or economic beings” (Walzer 199:298 in Van den Brink, SCP 1994:54).

Het voornaamste verschil in visies over civil society is dat die van Walzer niet zozeer de formele rechten, of de constitutie als fundament voor een rechtvaardige samenleving beschouwt maar de concrete praktijken en waarden die in die civil society te vinden zijn. Het doel dat boven het handelen van individuen schuilgaat is het de ‘sociabiliteit’ en niet de individuele vrijheid.

Vanuit deze visie is de toekenning van subjectieve vrijheidsrechten niet voldoende of geen werkelijke waarborg voor sociale rechtvaardigheid. Deze rechten beschermen weliswaar het individu maar daarmee is niet vanzelfsprekend rechtvaardigheid gegeven. Volgens Walzer is daar pas sprake van als de samenleving zo is ingericht dat elke sociale praktijk die door burgers als ‘setting of the good life’ wordt beschouwd binnen de civil society. In tegenstelling tot Dahrendorf benadrukt Walzer het belang van democratische activiteiten in elke sfeer van de samenleving en niet alleen in de politieke (parlementen en regering).

Het communitarisme beschouwt gemeenschapsorganisaties zoals het gezin, de religieuze gemeente en vrijwillige associaties als ‘opvoeder en cultiveerder’ van het zaaiend van wederkerigheid, verbondenheid en persoonlijke verantwoordelijkheid. Communitaristen zoeken een middenweg waarop strijdige beginselen van de vrijheid van meningsuiting samengaan met sociale plichten en zingeving. Dat is een poging om een levensvatbare politiek te vinden.

Het republikeinse

“Was heute Zivilgesellschaft heißt, schließt (...) die privatechtlich konsituierte, über Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte gesteuerte Ökonomie nicht mehr (...) ein. Ihren institutionellen Kern bilden vielmehr jene nicht-staatlichen und nicht ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern” (Habermas 1992:443 in Van den Brink, SCP 1994:56).

Het publieke debat dat aangezwengeld wordt door autonome verenigingen, organisaties, sociale bewegingen en de media geven in de kern dus gelegenheid om over sociale problemen uit verschillende maatschappelijke segmenten (gemeenschappen) een publieke mening te vormen. Habermas acht niet de civiele vrijheidsrechten als belangrijkste fundamentele behoefte van de burger maar de politieke inspraakrechten. Deze visie komt overeen met de filosofie van ‘individuele autonomie’ in het liberalisme. Zij onderscheidt zich echter door het inzicht dat ‘individuele autonomie’ niet kan bestaan zonder politieke zelfbeschikking. Politieke zelfbeschikking geeft burgers middels politieke inspraakrechten de gelegenheid persoonlijke levensdoelen tot op het meest fundamentele niveau te ontvouwen. Een rechtvaardige samenleving stelt haar burgers daartoe in staat (Van den Brink, SCP 1994).

Schematisch zien de verschillende visies op civil society er zo uit:

	Liberaal	Communitaristisch	Republikeins
Notie van het goede	Individuele autonomie in het ontvouwen van persoonlijke levensdoelen	Expressie van gemeenschappelijke levensvormen	Individuele autonomie en actieve politieke zelfbeschikking
Constitutieve behoeften	Constitutie die gelijke levenskansen op het meest fundamentele niveau garandeert door gelijke vrijheidsrechten	Lidmaatschap van gemeenschap; direct democratische invloed op karakter gemeenschap	Constitutie die gelijke levenskansen op het meest fundamentele niveau garandeert door gelijke politieke rechten
Institutionele rechtvaardigheid	Gelijke rechten; vrijheidsrechten primair	Recht doen aan sociale praktijken	Gelijke rechten; politieke rechten primair
Burgerzin	'neutrale' tolerantie	Identificatie met gemeenschappelijke levensvorm	'Militante' tolerantie

Tabel 2.1 Visies op civil society (overgenomen uit Dekker SCP 1994 'Civil Society en Vrijwilligerswerk 1, op basis van Van den Brink 1994).

De modellen komen overeen in die overtuiging dat de civil society, het centrum, als 'kloppend hart' van de maatschappij fungeert. In die civil society worden individu en maatschappij bij elkaar getrokken. In die civil society wordt sociale cohesie geproduceerd en gereproduceerd. Vreemd is het dus niet dat civil society en burgerschap als equivalenten worden gebruikt. Burgerschap omvat die spanningen tussen staat en maatschappij ontstaan door een bepaalde vorm van normering van de staat en maatschappij. De civil society vormt de ruimte waar die spanningen plaatsvinden.

In het paragraaf hierna zullen de concepties op burgerschap centraal staan en volgens de in de literatuur gehanteerde omschrijvingen nader worden bekeken.

3.4 DE CONCEPTIES VAN BURGERSCHAP

Meerdere malen is gesproken over de visies op of de visies van burgerschap. Men dient te onthouden dat elke (van de drie) concept(en) van burgerschap niet louter een uitdrukking van een politieke ideologie bevat. De functie van het concept vormt de normering van de staat en van de maatschappij. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de bestaande visies op burgerschap. De historische en elementaire punten van burgerschap zijn hierboven behandeld. Onthouden moet worden dat het concept burgerschap in het licht van die concepties beschouwd moeten worden en er geen eenduidige definitie van te vinden is. In deze scriptie is er voor gekozen om de korte omschrijving van Hemerijck, Simonis en Lehning (1992) te gebruiken:

“Burgerschap is het ideaal van een zichzelf sturende politieke gemeenschap van vrije, gelijke, autonome en oordeelkundige burgers. Dit ideaal omvat allereerst een aantal onvervreemdbare rechten.” (Hemerijck et al, 1992:16).

Deze klassieke vrijheidsrechten zijn gericht op de bescherming van de autonomie van burgers tegenover de overheid en leggen de gelijkheid van burgers voor de wet vast. Daarnaast is een aantal politieke rechten te onderscheiden, gericht op de bevordering van de participatie van de burger in de politieke besluitvorming (Hemerijck et al, 1992:16).

Burger is hij die in zodanige mate die twee kwaliteiten (autonomie en oordeelkundigheid) heeft en in staat is en blijft om zowel te regeren als geregeerd te worden (Van Gunsteren, 1986:183).

In de wetenschappelijke literatuur wordt er, zoals Van Gunsteren (1992) omschrijft, een onderscheid gemaakt tussen drie heersende concepties van burgerschap die samenhangen met politieke ideologieën. In alle drie de concepties wordt burgerschap als het richtsnoer voor politieke arrangementen beschouwd. Deze concepties zijn de individualistische (liberale); de communitaristische (gemeenschap); en de republikeinse conceptie van burgerschap. In deze paragraaf zullen de genoemde concepties verder uitgewerkt worden.

3.4.1 De liberale conceptie van burgerschap

De liberale conceptie kent een tweetal stromingen; de particuliere (bourgeois) en het politieke (citoyen) burgerschap. De verschillen tussen deze varianten doen hier niet ter zaken. Van belang is op te merken dat in beide stromingen het individu met zijn rechten, opinies en keuzes als gegeven worden genomen; dat zij beide de politiek in termen van non-politieke individuele gegevenheden verklaren en rechtvaardigen; dat burgerschap en andere politiek instituties afgeleiden zijn die enkel voorwaardelijk aanvaard worden, namelijk zolang de individuele calculaties voorwaarden zijn voor de maximalisatie van nut (Gunsteren, 1992).

John Locke (1632-1704) is 1 van de gedachtevaders van het klassieke liberalisme. Binnen deze conceptie ligt de nadruk op de juridische status van de burger. De principiële vrijheid en gelijkheid van personen worden juridisch vertaald in formele procedures. Hierdoor wordt aan iedere persoon, ongeacht haar sociale status en levensovertuiging gelijke vrijheidsrechten toegekend. Burgers zijn gelijkwaardig en hebben recht op een gelijke behandeling (Sijeses, 2003). Deze gelijkwaardigheid is vastgelegd in de constitutie van een samenleving. De burger wordt als calculerende drager van rechten en plichten beschouwd die enkel en tijdelijk aan politieke instituties zoals het burgerschap deelnemen omdat ze voorwaarde zijn voor de maximalisatie van nut. Dusdoende wordt burgerschap in deze visie beschouwd als een middel om tot maximale nut te komen. De calculerende burger die drager is van gelijke vrijheidsrechten wordt in deze visie beschouwd als 'iemand die zijn boontjes kan doppen'. Zolang burgers de (wettelijke) mogelijkheid hebben om vrij en autonoom deel te nemen op de economische markt en politieke arena is de voorwaarde geschapen voor een zelfstandig leven.

Uitgangspunt van deze conceptie is dus een onvoorwaardelijk respect voor de individuele vrijheidsrechten van de burger (Sijeses, 2003). Van de overheid wordt op dit gebied een rol verwacht die de toegangseisen tot het democratisch proces voor elk individu garandeert. De burger daarentegen mag zelf bepalen om deel te nemen aan het openbare leven. Burgerschap in deze visie kenmerkt zich derhalve aan haar private vorm.

Naast vrijheidsrechten hebben burgers in deze visie ook een aantal sociale rechten die hen verzorgingsarrangementen van de (verzorgings)staat biedt. Wederom wordt 'activiteit' hier toegeschreven aan de overheid die het toekennen en handhaven van gelijke kansen voor elk individu dient te garanderen. De burger daarentegen is passief en vooral 'ontvanger' van rechten. Dusdoende heeft burgerschap in deze visie een passief karakter.

Hoofdproblemen van deze conceptie vormen: het individualistische karakter dat ervoor kan zorgen dat individuen op basis van hun wederzijds nuttig verkeer (eigen belang) elkaar te gronde kunnen richten; de intrinsieke inconsistentie van de veronderstelling dat een volstrekt autonoom individu voorkeuren in inzichten kan vergaren die geheel onafhankelijk van omstandigheden zijn (Van Gunsteren, 1992:13); en het vrije en autonome optreden van burgers dat niet voldoende is om elke positie in de politieke en economische arena te betreden. Factoren als kapitaal, individuele talenten (of handicaps), sociale klasse en gebrek aan werk worden hiermee genegeerd (Van den Brink et al, 1994).

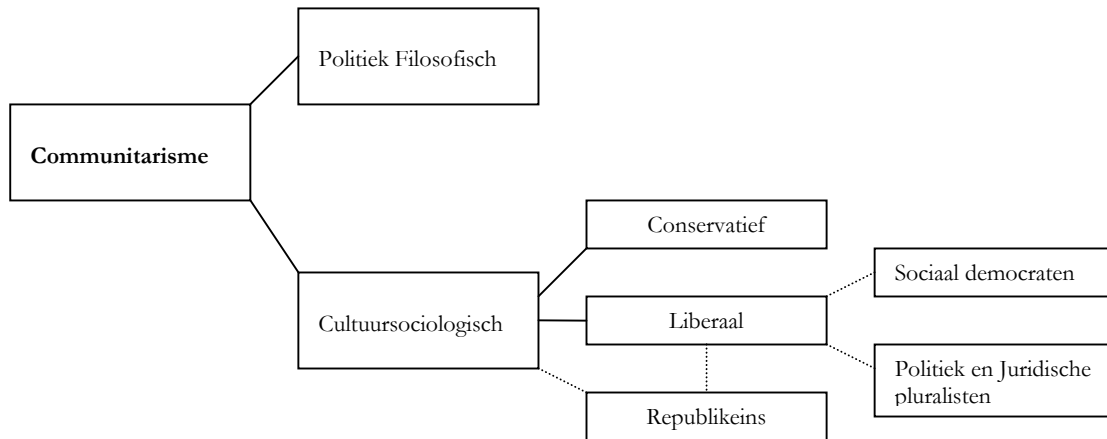
3.4.2 De communitaristische conceptie van burgerschap

De 'communitarians' vormen een groep intellectuelen die ontstaan is in het begin van de jaren tachtig in de Verenigde Staten als antwoord op de heersende liberale filosofie. De opkomst van het communitarisme valt het best te verklaren als een reactie op het werk van John Rawls (*A theory of Justice* 1971). Het debat, vooral aangezwengeld door de Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni, naar aanleiding van het werk van de liberale filosoof Rawls vormde min of meer het startsein voor deze conceptie. De kern van deze communitaristische filosofie vormen 'burger- en gemeenschapszin'. Het communitarisme heeft met de liberalistische conceptie gemeen dat het onvoorwaardelijk respect voor de individuele vrijheidsrechten en levensovertuiging van elke persoon als centrale deugd van burgers en staat begrijpt (Van der Brink et al, 1994). Het kenmerkende verschil schuilt in het dienen van de samenleving. Terwijl de liberale conceptie zich concentreert op de institutionele inrichting van de samenleving waarin de onafhankelijke individuen (burgers) worden gediend door die instituties leggen de communitaristen ook de nadruk op de burgers die op hun beurt (door gemeenschapszin en politiek engagement) de samenleving horen te dienen.

Uitgangspunt is de sociale en culturele gemeenschap waarin individuen banden van solidariteit met elkaar hebben en waaraan zij identiteit en gemeenschappelijke waarden en normen ontlelen (Hortulanus, Machielse, 2002). Niet zozeer het particuliere maar het gemeenschappelijke belang vormt het fundament van deze conceptie door een beroep te doen op gemeenschappelijke morele idealen, normen en waarden. Het argument waarmee Rawls dit onderbouwt houdt verband met het inzicht dat in een liberale samenleving verschillende levensovertuigingen (zelfs gemeenschappen) naast elkaar bestaan en die een eigen invulling van 'rechtvaardigheid' hebben. Wanneer één van de gemeenschappen een particuliere voorstelling van rechtvaardigheid heeft kan deze nooit algemeen aanvaardbaar zijn; bepaalde groeperingen binnen de samenleving worden hiermee structureel achtergesteld (Van den Brink et al, 1994). Daarom, zo stelt Rawls zouden we moeten overgaan naar de oertoestand van personen en daar vragen wat rechtvaardigheid is; de uitgangspositie.

Een vergelijking met de liberale conceptie van burgerschap levert de kennis dat, in tegenstelling tot de liberale visie, een actieve burger verondersteld wordt die betrokken en participierend is in de 'civil society'. Burger zijn betekent het behoren tot een historisch gegroeide gemeenschap aan wie je loyaal bent. Individu zijn ben je door je (identiteit) te ontlelen aan de gemeenschap. Bij deze opvatting staat het gemeenschapsdenken en het gevoel deel uit te maken van een geheel op de voorgrond (Sijses, 2003). Burgerschap in deze visie is vooral een deugd. Het reikt verder dan de liberale visie op 'kunnen participeren'. In deze visie is een goede burger iemand die wilt participeren. In het private leven dienen de burgerdeugden van solidariteit, hulpvaardigheid en zorgzaamheid vooral ontwikkeld en eigen gemaakt te worden in netwerken, samenwerkingsverbanden of associaties. In het civil society zal men niet alleen betrokken moet zijn maar vooral ook deel moeten nemen aan organisaties, verenigingen of buurthuizen.

Het communitarisme kent verschillende varianten. Het kent een filosofische en een cultuursociologische poot. De filosofische poot heeft haar oorsprong in het liberale debat over sociale rechtvaardigheid. Debatten binnen deze poot kenmerken zich aan het zeer technische karakter. Dan breidt het debat zich uit tot een meer algemene cultuurkritiek van de moderne samenleving. Het is deze poot die zich op verschillende aspecten van de moderne samenleving richten. Het cultuursociologische debat gaat zich indelen naar verschillende disciplinaire achtergronden en politieke oriëntaties. In een schema ziet dat er zo uit;



Figuur 2.2 Het communitarisme in schema (Overgenomen uit Van der Meer, 2003:14 met toevoeging uit Bovens 1998:149)

De conservatieve stroming vormt in politiek theoretisch opzicht de 'harde kern' van het communitarisme (Bovens, 1998:149). Deze stroming verzet zich tegen de ontwikkelingen (individualisme, moreel relativisme) van de progressieve jaren zeventig. Aanhangers pleiten voor een herbezinning en revitalisering van traditionele instituties zoals het gezin, de kerk, de lokale gemeenschap en het vaderland (Bovens, 1998:149). Deze instituties worden hier gedefinieerd als gedragspatronen van individuen of groepen (Van der Meer, 2003:5). Het uitgangspunt vormt niet alleen het individu en zijn rechten maar vooral de collectiviteit (Bovens, 1998:149). Als kritiek op het conservatieve communitarisme ontstaat de liberale en republikeinse stroming die juist het individu als uitgangspunt neemt. Aangevoerde reden is dat het individu en zijn rechten, zoals in de traditionele samenleving weinig alternatief biedt voor de hedendaagse samenleving. De liberale communitaristen pleiten daarom voor een betere balans tussen individu en gemeenschap. Dit zou het best geschieden door een herbezinning op zowel de gemeenschapsbanden als de civil society. Uiteindelijk, zo stelt Etzioni, zou deze herbezinning moeten leiden tot gemeenschappelijke waarden waardoor het evenwicht tussen individu en orde gevonden kan worden (Van der Meer, 2003:17). Bovens verdeelt het liberale communitarisme verder in drie stromingen; de gematigde sociaal-democraten, de republikeins georiënteerde politieke denkers en de politiek en juridisch georiënteerde filosofen. Van der Meer (2003) noemt deze laatste twee niet. Compleetheidshalve zijn deze wel genoemd maar vanwege het karakter van deze scriptie wordt een explicitering niet nodig geacht. In de lijn van Van der Meer wordt nog wel stil gestaan bij het wat algemenere republikeinse communitarisme. Deze stroming onderscheidt zich van de overige twee (het conservatieve en liberale) door de nadruk op het belang van participatie in de civil society (Van der Meer, 2003:18).

De varianten lijken elkaar te overlappen door de nadruk op de gevolgen van individualisme. Terwijl de conservatieve en liberale communitaristen pleiten voor revitalisering van gemeenschapsbanden en van sociale banden in de civil society, onderscheidt de republikeinse variant zich in de aandacht voor niet zozeer gemeenschapsbanen maar vooral op een vitale civil society. Participatie daarbij vormt een essentiële factor die burgers burgerlijke deugden kan aanleren waardoor zowel het eigen belang als het gemeenschappelijke belang na gestreefd zal worden.

Kritiek op deze conceptie vat Van Gunsteren (1992:15) in twee zaken samen; de haalbaarheid en de wenselijkheid van het gemeenschapsperspectief. De kanttekening over de haalbaarheid wijst op pluriforme samenlevingen waarin de aanwezigheid van een gemeenschap niet een vanzelfsprekend gegeven is. Etzioni (SCP, 1994) zegt hierover dat het mogelijk is binnen een gemeenschap van gemeenschappen een overkoepelende gemeenschap te creëren. Volgens hem is dit te realiseren door mensen bewust te maken van gedeelde dingen (gedeelde begrippen) doordat zij elkaar met een morele stem aanspreken. Een tweede kritiekpunt hangt samen met de wenselijkheid van het gemeenschapsperspectief omdat gemeenschappen als notoire vrijheidsbeperkers beschouwd kunnen worden (Van Gunsteren, 1992:15).

3.4.3 De republikeinse conceptie van burgerschap

Tot slot wordt in de literatuur de republikeinse conceptie van burgerschap behandeld. Deze conceptie sluit nauw aan op het klassieke en politieke burgerschapsconcept, zoals eerder gezegd (§ 2.3), van Plato en Aristoteles. Hierbinnen werd burgerschap beschouwd als 'het ideaal van een zichzelf sturende politieke gemeenschap van vrije, gelijke, autonome en oordeelkundige burgers' (Hemerijck et al, 1992:16). Het was in het oude Athene vooral de middenklasse die gerekend werd tot genoemde groep.

Eerder hebben we gezien dat het communitarisme niet alleen actieve maar vooral ook een participerende burgers veronderstelt. Het ideaal van de participerende (actieve) burger past ook in de politiek-filosofische traditie van het republikanisme. Daarnaast bevat deze conceptie ook een gemeenschapsvisie. Het uitgangspunt hier vormt niet zozeer de sociale of culturele gemeenschap maar vooral de politieke gemeenschap. Het accent ligt op de politieke participatie van vrije en gelijke burgers in de publieke besluitvorming. "In plaats van de markt, de staat of het maatschappelijke middenveld stelt burgerschap de politieke gemeenschap van vrije en gelijke burgers centraal" (Bovens, 1991:113).

Binnen de republikeinse conceptie is burgerschap meer dan een formele status, het wordt als ambt beschouwd. Het impliceert handelen, iets doen, iets tot stand brengen (Van Gunsteren, in De Beus et al, 1986:183). Autonomie en oordeelkundigheid zijn voorwaarde als beoogde uitkomst van burgerlijk handelen. Deze ambtsconceptie vraagt om een actieve betrokkenheid van autonome, oordeelkundige en weerbare burgers ten aanzien van de publieke zaak (Hemerijck, et al, 1992:20). De individualiteit van de burger staat in dienst van de republiek. Burger is alleen hij of zij die in staat is de dubbele functie van regeren en geregeerd worden uit te oefenen. Om dit te kunnen zijn grondrechten en sociale rechten alleen niet voldoende. Vooral politieke burgerrechten vormen een elementaire voorwaarde van deze ambtsconceptie. De politieke gemeenschap waartoe burgers van een stad of staat behoren, hierbinnen betrokken zijn bij het bestuur of ten minste toewijding aan de publieke zaak tonen, vormen het uitgangspunt (Hortulanus en Machielse, 2002:2).

Van Gunsteren ontwikkelt een moderne variant van deze conceptie als hij een publicatie vervaardigt voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid⁶. 'Geen van de drie concepties van burgerschap kan in de hedendaagse samenleving worden gerealiseerd maar er kunnen wel elementen van gebruikt worden om een voor de eigen tijd zinnige conceptie van burgerschap in elkaar te knutselen' (Van Gunsteren, 1992:17). Hij introduceert het begrip 'neo-republikeins burgerschap'.

⁶ 'Eigentijds Burgerschap', 1992.

3.4.4 Neo Republikeins Burgerschap

Deze conceptie bevat elementen van eerder genoemde, liberale, communitaristische en republikeinse concepties van burgerschap. Burger wordt in deze visie op twee manieren beschouwd; als burger en als mens. De burger is lid van een publieke gemeenschap maar voor de mens (die onder andere ook burger is) is deze gemeenschap één te midden van de vele (Van Gunsteren, 1992:18).

Genoemde punten markeert Van Gunsteren in een aantal hoofdpunten (1992:19 en 57):

- Burger is hij/zij die zowel regeert als geregeerd wordt. Hij onderscheidt zich van vroegere burgers doordat zijn autonomie door de republiek gegarandeerd wordt, zijn oordeelkundigheid verschijnt in competent omgaan met pluriformiteit en zijn loyaliteit de republiek als zodanig treft.
- Principiële uitwisselbaarheid van deze posities sluit elke vorm van slavernij uit. Burgerschap staat voor politieke positie van gelijkheid. Tegenpool van burgerschap is slavernij (oude en nieuwe combinaties van machteloosheid, vernedering en langdurige opsluiting in verhoudingen).
- Kernelementen van burgerschap zijn autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit. Waar één van deze elementen ontbreekt is uitoefening van burgerschap, en dus burgerschap zelf, niet mogelijk.
- Een kardinale burgerdeugd is competentie, het zelfstandig en oordeelkundig omgaan met pluraliteit en loyaliteitsconflicten.
- Burgerschap is een ambt. Aan de toegang daartoe en aan de uitoefening ervan worden eisen gesteld.
- Burgerschap staat niet boven of onder andere ambten.
- Reproductie van burgerschap: het leren wat dit meebrengt en het herijken ervan vindt tegenwoordig primair plaats in de publieke sfeer zelf
- Reproductie van burgerschap als kerntaak van de overheid. Alle overheidshandelen kan hierop getoetst worden.
- Naast toegang tot en voorwaarden voor burgerschap verdient de kwaliteit van de uitoefening van burgerschap meer aandacht dan voorheen.

Dat betekent dat de neo republikeinse opvatting gemeenschapselementen in zich heeft. De burger is lid van een publieke gemeenschap. Deze gemeenschap staat centraal. Toch is vanuit het oogpunt van het individu, deze gemeenschap één te midden van vele. De taak van de publieke gemeenschap is dan het bieden van een structuur die het andere gemeenschappen mogelijk maakt zich te vormen. De neo republikeinse burgerschapvisie is moderner dan republikeinse door onder andere de interpretatie van 'deugden'. Deugden kent de republiek wel maar het zijn niet de militaire deugden; het gaat veeleer om debat, redelijkheid, democratie, keuze, pluraliteit en zorgvuldig beperkt gebruik van geweld (Van Gunsteren, 1992:18). Hiervoor is het van belang in bezit te zijn van een aantal competenties die vooral samenhangen met het verstandig en verantwoord omgaan met bevoegdheden en machtsposities. Deugd is dus meer dan competentie en heeft ook te maken met behoorlijk gedrag. Burgerschap in deze visie is een ambt in de publieke gemeenschap en deze gemeenschap wordt vormgegeven via deelname aan (politieke) debatten en besluitvormingsprocessen. In de neo-republikeinse opvatting ligt de nadruk op de het belang van politieke betrokkenheid en participatie in een democratische rechtstaat (Sijses, 2003). De overheid bevordert hierbinnen de vorming van mensen tot zelfstandige en competente burgers. 'Individen zijn geen natuurlijk gegevenheden maar sociaal gevormd' (Van Gunsteren 1992). Dat betekent dat de republiek begaan is met de reproductie van de sociale vorming van individuen.

3.4.5 De verschillen bekeken

De concepties hebben een ding met elkaar gemeen; zij normeren het handelen van zowel staat als maatschappij. De uitvoering van het concept brengt de verschillende politieke opvattingen met zich mee (liberale, communitaristische en (neo)republikeinse). Hierboven is geprobeerd dat inzichtelijk te maken. In deze paragraaf zal een korte samenvatting van de concepties worden gegeven naar aanleiding van een de uitgangspunten opgesomd door Paul Dekker en Joep de Hart in de 'Modern Burgerschap' (2002). Deze worden aangevuld met een artikel van Sijses (2003).

Conceptie	Uitgangspunten
Liberaal:	Uitgangspunt is het individu en zijn persoonlijke voorkeuren. Deze burger heeft vooral rechten en slechts de plicht om zich te houden aan het 'sociale contract' dat hij verondersteld wordt te hebben afgesloten met andere burgers, oftewel aan wetten die onvermijdelijk zijn voor een vredig samenleven en om de rechten van anderen te waarborgen. Deugdencatalogus is daarom beperkt. De burger moet in de politiek zo nodig kunnen opkomen voor een particulier belang, maar hij hoeft niet te participeren vanuit het idee van een gemeenschappelijk belang. Burgerschap is hier een (juridische) status waarin het participeren 'mag' en niet moet.
Communitaristisch	Uitgangspunt is de sociale en culturele gemeenschap waarin individuen banden van solidariteit met elkaar hebben en waaraan zij identiteit en gemeenschappelijke waarden en normen ontleen. Het belang van betrokkenheid en participatie in de 'civil society' staan centraal. Burgerzin en gemeenschapsmensen staan op de voorgrond. Burgerschap is hier vooral een deugd; er moet niet alleen de gelegenheid zijn om te kunnen participeren maar men moet vooral willen participeren.
Republikeins	Uitgangspunt is de politieke gemeenschap waartoe burgers van een stad of staat behoren, betrokken zijn bij het bestuur ervan of anderszins toewijding aan de publieke zaak tonen. Naast de oude republikeinse opvatting met zijn 'militaire deugden' (Van Gunsteren, 1992:18) van moed en opoffering, wordt een neo-republikeinse positie onderscheiden waarin de burger 'als burger' nog steeds in de politiek en publieke sfeer is gelegen, maar er meer aandacht is voor concurrerende gemeenschappen en activiteiten. Burgerschap is hier een ambt waarin de nadruk ligt op politieke betrokkenheid en participatie in een democratische rechtstaat. Door deelname aan (politieke) besluitvormingsprocessen en democratische instituties kunnen burgers ideeën, normen, waarden en deugden (zoals gevoel voor rechtvaardigheid en tolerantie) ontwikkelen. Dit maakt hen competente burgers.

Figuur 2.3 De verschillen in concepties schematisch weergeven.

3.5 DE RELATIE BURGERSCHAP EN VEILIGHEID

In politieke en wetenschappelijke kring werd het burgerschapsconcept vaak in verband gebracht met de positie van de allochtonen, het minderhedenbeleid en het vraagstuk van arbeid. Het huidige debat gaat vooral om een integraal beeld en concept van burgerschap (Van Gunsteren, 1992:3). Onvermijdelijk is de relatie tussen “goed burger zijn” en de roep om meer veiligheid in onze samenleving. Zonder een veilig domein valt er niet te participeren en zonder betrokken burgers valt er geen veiligheid te garanderen. Veiligheid in zijn recente opvatting (zaak van ons allen) veronderstelt dus meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Het roept ‘inmenging’ op om onverschilligheid ten opzichte van elkaar te voorkomen. Het doet een moreel beroep op de continuering van de samenleving. Het veronderstelt dat burgers actief vorm geven aan hun loyaliteit aan de democratische rechtsstaat en zich onderwerpen aan de rechtsorde. Tegelijkertijd veronderstelt zij een individuele inzet tot maatschappelijke participatie (Boutellier, 2005) en betrokkenheid. Sociaal weefsel wordt dusdoende als noodzakelijk beschouwd voor een gezonde democratische rechtsstaat.

3.5.1 (On)Gedwongen relaties

Burgerschap heeft betrekking op (machts)relaties tussen instituties en bevolking gaat is inmiddels een verantwoorde constatering. Vele uitwerkingen over burgerschap leggen het accent op een spanningsrelatie tussen de burger en de staat. Het verschil per conceptie zit in de (a)symmetrische machtsrelatie tussen deze twee. Burgerschap impliceert dusdoende een relatie tussen burger en staat. Wat de inhoud en de vorm van die relatie is wordt ingevuld afhankelijk van de conceptie.

Voortschrijdend kan gesteld worden dat binnen het gebied van veiligheid, als waarborg of plicht van de staat en recht van de burger, ook (spannings)relaties bestaan tussen hen die de veiligheid wettelijk handhaven (de politie) en hen die de veiligheid als recht beschouwen (de burger). De burgerschapsconcepties maken duidelijk dat er per conceptie een type burger bestaat dat bepaalde kenmerken heeft en daaruit voortvloeiend bepaalde competenties moet hebben. Inzicht hierover maakt de afstemming tussen de mogelijkheden van de diender en de verwachtingen van de burger realistisch(er).

Op het gebied van veiligheid blijkt de relatie burger en politie aan verandering onderhevig. Bij een politieorganisatie, als onderdeel van de overheid, die zich overwegend in een liberale samenleving waant zullen de veronderstelde competenties bij de burger en diender anders georiënteerd zijn dan in een communitaristische samenleving. Terwijl, respectievelijk, bij de één het idee van ‘de burger als klant’ heerst zal bij de ander ‘de burger als partner’ het werk bepalen.

Om de veronderstelde spanning en relaties tussen de burger en de politie verantwoord weer te geven zal in het hoofdstuk hierna de groei en ontwikkeling van de politie in Nederland worden bestudeerd. Hierbinnen zal een bezinning plaatsvinden op de mogelijke variaties in de relatie burger en politie.

3.6 TOT SLOT

Binnen dit hoofdstuk stond de vraag: Hoe wordt de burger beschouwd vanuit de concepties op burgerschap? centraal. Er is geprobeerd om de in de literatuur aanwezige concepties op burgerschap inzichtelijk te maken om zodoende een parallel te trekken naar het domein van veiligheid. Om deze vraag te beantwoorden is het fenomeen 'burger' geconceptualiseerd. Het fenomeen is gekoppeld aan een aantal elementen die te maken hebben met zelfbestuur, met participatie in de politieke arena, met autonome en zelfstandige oordeelsvermogen en een aantal rechten. Bij elkaar opgeteld vallen deze elementen onder de noemer burgerschap.

De burgerschapsconcepties zijn manieren waarop burgerschap als politieke conceptie getypeerd kan worden. Wel dient hierbij onthouden te worden dat de burgerschapconcepties nog meer dan politieke ideologieën manieren impliceren om de staat en de maatschappij te normeren. Uit de literatuur is gebleken dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen drie heersende concepties van burgerschap; de liberale (individualistisch); de communitaristische (gemeenschap); en de republikeinse conceptie van burgerschap.

De liberale conceptie gaat uit van het individu en zijn persoonlijke voorkeuren. Het enige wat van deze burger verwacht wordt is dat de burger vooral rechten heeft en slechts de plicht om zich te houden aan het 'sociale contract' dat hij verondersteld wordt te hebben afgesloten met andere burgers. Dit impliceert dat deze burger zich slechts aan de wetten hoeft te houden die nodig zijn voor een vredige samenleving. Een vredige samenleving is een samenleving die gekenmerkt wordt door formeel juridische rechten (onvervreemdbare rechten die de burger beschermen). De burger *moet* niet participeren in publieke kwesties maar *mag*. Van de overheid wordt verondersteld hiervoor gelegenheid te bieden en niet meer. De gemeenschap is expliciet een politieke gemeenschap. Publieke of politieke kwesties worden hierbinnen aan politieke vertegenwoordigers overgelaten. Burgerschap is hier derhalve een juridische status. Moraliteit en ethiek spelen zich af in de privé-sfeer. Van de overheid wordt niet verwacht te mengen in ethische kwesties, zij dient alleen voor vrijheid te zorgen. Liberalen maken een strikte scheiding tussen privé en publiek. De deugdcatalogus is beperkt. Veiligheid is dusdoende een taak van de overheid. Radicaal kan hier gesteld worden dat problematische publieke domeinen geprivatiseerd moeten worden (Van Oenen, 2004). De burger voelt zich in deze conceptie niet verantwoordelijk voor de leefbaarheid van het publieke domein.

In tegenstelling tot de liberale visie pleiten communitaristen voor het inzicht dat publiek en privaat niet strikt te scheiden is. Zij pleiten juist voor een gemeenschappelijke moraal door sociale en culturele banden die voor solidariteit kunnen zorgen. Solidair met de leefomgeving zijn betekent bijdragen aan veiligheid (vanuit de visie van gebiedsgebonden politiezorg). Betrokken zijn en deelnemen in de civil society staan hier centraal. Burgerschap is hier een deugd; niet alleen de gelegenheid tot betrokkenheid of deelname dient aanwezig te zijn maar vooral de wil. Burgers moeten elkaar willen helpen en elkaar op elkaars verantwoordelijkheid willen aanspreken. Meer dan de formeel juridische rechten staan in deze conceptie concrete praktijken centraal die bijdragen aan sociabiliteit (en dus een bijdrage aan het maatschappelijk probleem van (on)veiligheid); buurtadenoverleg, wijkteamvergadering e.d. overlegstructuren. De burger is hier dus niet alleen verantwoordelijk voor de leefbaarheid maar zij dient zich verantwoordelijk te voelen. Het communitarisme probeert de privatiserende veiligheidsproblematiek tegen te gaan door de nadruk te leggen op de herwaardering van de gemeenschapszin. Alleen een nieuwe gemeenschapszin is in staat om processen van vereenzaming en verwaarlozing, vermijdingsgedrag, toenemend drugsgebruik en criminaliteit, wijkdeterioratie, sociale uitsluiting en onverschilligheid tegen te gaan. De mens is vervreemd van zijn medemens en enkel een face-to-face betrokkenheid is in staat om opnieuw een breder solidariteitsbesef bij te brengen (Raes, 1997). Deze betrokkenheid stelt hen in staat bij te dragen aan maatschappelijke zelfregulering (informele rechtshandhaving).

De republikeinse conceptie ging net als het liberale 'slechts' uit van de politieke gemeenschap waartoe burgers van een stad of staat behoren. Burgerschap in deze visie is een ambt; het vraagt (net als de communitaristische variant) actieve betrokkenheid van autonome, oordeelkundige en weerbare burgers ten aanzien van de publieke zaak (Hemerijck et al, 1992:20). Het verschil tussen de communitaristen en de republikeinen ligt in de manier waarop broederschap en solidariteit verkregen kan worden. De republikeinen veronderstellen dit te bereiken primair via het staatsburgerschap (burger is hij/zij die in staat is te regeren en geregeerd te worden via competenties). De communitaristen echter veronderstellen broederschap en solidariteit te bereiken door de revitalisatie van (sociale) sector die noch tot de staat noch tot de markt wordt toegerekend. Daarnaast verabsoluteert het republikeinse perspectief één gemeenschap en heeft relatief weinig waardering voor de eigen betekenis en diversiteit van andere gemeenschappen (Van Gunsteren, 1992:16). Terwijl het communitaristisch perspectief juist vertrekt vanuit het inzicht van de aanwezigheid (betrokkenheid en deelname) van gemeenschappen in een gemeenschap. Onveiligheid bestrijden is hier niet een zaak voor alle individuen in de wijk of regio maar van kundige, competentie burgers en (veiligheids)medewerkers.

Ik concludeer dat per burgerschapconceptie men te maken heeft met een 'ander' type burger. Anders omdat de verwachte competenties, de mate van passief of actief zijn, de veronderstelde rechten en plichten en bovenal de manier van interpreteren van doelen in termen van eigen of algemeen belang fundamenteel verschillen. Deze gedragingen van burgers hebben zeer noemenswaardige gevolgen voor de behandeling maatschappelijke problemen of conflicten. De richting van het onderzoek en de keuze van de onderzoeker maakt dat met de kennis over deze vooropgestelde gedragingen specifiek gekeken zal worden naar de burger (in haar verschillende verschijningsvormen) op het gebied van veiligheid en in het bijzonder in relatie tot de politie. Het hoofdstuk hierna zal, rekening houdend met de verschillende verschijningsvormen van de burger in relatie tot de politie, de gedragsmogelijkheden en verschijningsvormen kaderen. Deze kadering zal plaatsvinden door de constructie van een drietal ideale interactiemodellen van de politie en de burger. Dit zal gebeuren door de relatie burger en politie op drietal organisatieniveaus (macro, meso en micro niveau) te bekijken en idealiter te omschrijven. Het doel in het navolgende hoofdstuk rust in de ontwikkeling van een drietal politiemodellen in een ideale toestand van de burgerschapconcepties.

Hoofdstuk 4

MODELLEN VAN INTERACTIE

Binnen dit hoofdstuk zal een drietal ideaaltypische politiemodellen worden ontworpen. Dit zal geschieden door elk model afzonderlijk in te richten naar het type burgerschapsconceptie waarvan wordt uitgegaan. Afhankelijk van het type burgerschapsconceptie zullen er verschillen óf overlap zitten in de taakconcepties, structuur van de organisatie, vormgeving van werkprocessen en conceptualisering van de relatie met haar omgeving. Hoofdstuk twee heeft eerder getoond dat per conceptie verschillende competenties van de burger en de diender worden verondersteld. Dit hoofdstuk zal zich hierop bezinnen en stelt de volgende vraag centraal:

Welke ideaaltypische interactiemodellen van politie passen bij de verschillende concepties van burgerschap?

Bij het structureren van deze problematiek zal terug gegrepen worden op de in hoofdstuk 3 behandelde burgerschapsconcepties. Getracht zal worden om parallellen te vinden tussen de concepties en de rollen die de burger over de jaren in het veiligheidsvraagstuk heeft bekleed of heeft moeten bekleden. Paragraaf 4.1 zal een korte terugblik bevatten over de eerder behandelde burgerschapsconcepties. Hierbinnen zal de aandacht uitgaan naar de eisen aan en competenties per conceptie van de burger en het politiebestedel. Paragraaf 4.2 zal laten zien wat het voor de politie betekent als zij te maken heeft met een liberale, communitaristische of republikeinse burger. Per conceptie zal een ideaal politiemodel worden ontworpen. Binnen het ontwerpen van een model zal de nadruk liggen op de gevraagde competenties bij de burger. Per model zal gekeken worden naar wat dit betekent op drie niveaus; het macro, meso en micro niveau (eerder in paragraaf 2.1 behandeld). De navolgende paragraaf zal kijken naar hoe deze modellen zich tot elkaar verhouden. Waarin zitten tegenstrijdigheden of overlapping? Tot slot zal in paragraaf 4.4 de vraag centraal staan hoe de modellen, met hun overeenkomsten en verschillen te ordenen zijn.

4.1 DE BURGERSCHAPSCONCEPTIES IN RELATIE TOT POLITIEMODELLEN

Eerder in hoofdstuk 3 is gesproken over burgerschap en de concepties van burgerschap. We blikken even terug. Onder burgerschap wordt in deze scriptie verstaan:

het ideaal van een zichzelf sturende politieke gemeenschap van vrije, gelijke, autonome en oordeelkundige burgers.”(Hemerijck et al, 1992:16).

Burger is hij die in zodanige mate de kwaliteiten van autonomie en oordeelkundigheid heeft en in staat is om zowel te regeren als geregeerd te worden (Van Gunsteren, 1986:183). Burgerschap veronderstelt het hebben van een aantal klassieke vrijheids- en politieke rechten die maken dat de burger met behoud van zijn of haar gelijkheid voor de wet participeert in de politieke arena. Het vraagt om een ‘actieve’ houding die per conceptie (zoals we hierna zullen zien) verschilt. De literatuur maakt een onderscheid tussen drie heersende concepties van burgerschap die samenhangen met politieke ideologieën. Dit zijn de liberale; de communitaristische en de republikeinse conceptie van burgerschap. Deze concepties hebben tenminste met elkaar gemeen dat ze het handelen van de staat en van de maatschappij normeren.

De *liberale conceptie* van burgerschap hangt direct en nauw samen met het individu en zijn/haar voorkeuren. Uitgangspunt van deze conceptie is een onvoorwaardelijke respect voor de individuele vrijheidsrechten van de burger (Sijsses, 2003). De overheid heeft in deze conceptie een actieve rol omdat zij voor elk individu gelijke participatie mogelijkheden dient te garanderen. Echter, het is aan de burger om *zelf* te bepalen om al dan niet gebruik te maken van die participatiemogelijkheden. Meer dan de burger draagt de overheid een actief karakter in deze conceptie. Burger is hij/zij die een (juridische) status heeft waarin participeren (in een vredige samenleving) mag en niet moet.

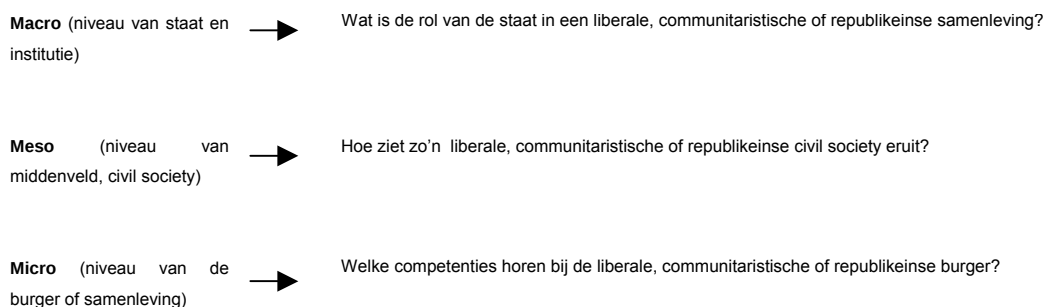
De *communitaristische conceptie* van burgerschap daarentegen doet juist een appel op de deugd om te *willen* participeren in de samenleving of politieke arena. Uitgangspunt van deze conceptie is de sociale en culturele gemeenschap waarin individuen banden van solidariteit met elkaar hebben en waaraan zij identiteit en gemeenschappelijke normen en waarden ontleen (Hortulanus, Machielse, 2002). Het gemeenschappelijke belang vormt derhalve het fundament voor een samenleving waarin gemeenschappelijke idealen, normen en waarden nastrevenswaardig worden in plaats van gemeenschappen die een eigen invulling, in naam van individualiteit, aan een ideaal als veiligheid geven. De burger in deze conceptie heeft meer dan de staat, in verhouding tot het liberale, juist door haar appél op de deugdzzaamheid van de burger een actief karakter. Een 'goede' burger is daarom een burger die burgerdeugden⁷ ontwikkelt en toepast in samenwerkingsverbanden (zoals organisaties, verenigingen of buurthuizen).

De *republikeinse conceptie* op burgerschap neemt de politieke gemeenschap als ijkpunt van het handelen. Burger zijn is in deze opvatting meer dan een formele status, het is een ambt. Het zet aan tot handelen, iets doen, iets tot stand brengen (Van Gunsteren, in De Beus et al, 1986:183). Deze conceptie vraagt om actieve burgers die betrokken, oordeelkundig en weerbaar ten aanzien van de publieke zaak zijn. De overheid in deze opvatting zal voor de burgers grondrechten, sociale rechten én politieke rechten moeten garanderen om deelname aan het politieke debat te stimuleren.

4.1.1 Per conceptie de nadruk in een samenleving

Binnen deze subparagraaf zal per burgerschapconceptie overzichtelijk worden gemaakt wat de verschillende of overeenkomstige verwachte eisen aan de burger (samenleving) en de staat zijn.

Dit betekent dat er geprobeerd wordt op drie niveaus te kijken naar de samenleving. Deze niveaus zullen een terugkerend element zijn in het tastbaar maken van de verschillende competenties en veronderstelde posities per conceptie. De niveaus zullen als volgt zijn:



Figuur 4.1 De niveaus in de samenleving relatie tot de verwachtingspatroon per conceptie

⁷ Zoals solidariteit, hulpvaardigheid en zorgzaamheid.

Op het niveau van de staat

De liberale burgerschapsconceptie concentreert zich op de institutionele inrichting van een samenleving. Centraal staat het individu met zijn rechten, opinies en keuzes. De rol van de staat hangt samen met het 'slechts' toegankelijk maken van het politieke en economische leven voor elke individu. Het is de staat die vooral formele en juridische gelegenheid creëert opdat burgers gelijk en onder gelijkwaardige condities kunnen deelnemen aan het politieke en economische leven. Daar stopt de rol van de staat. In hoeverre de burger al dan niet deelneemt is een keuze van de individuele burger die gerespecteerd wordt. Maar dan alleen

De staat in termen van een *communitaristische* samenleving doet in tegenstelling tot het liberale concept een appel op de 'zin' van de burger. De overheid is actief in het sturen van de burgerzin. Zij creëert in dit concept niet alleen de wettelijke procedure om deel te kunnen nemen aan het politieke en economische leven maar stuurt de burger om de samenleving te dienen. Door de historisch gegroeide sociale en culturele gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden met elkaar aan te gaan om gemeenschappelijke waarden en normen na te streven. Het fundament van dit concept is het nastreven van het gemeenschappelijke belang waaraan iedere burger een actieve bijdrage levert.

De staat zoals een ideale *republikeinse* samenleving zou hebben is een staat die lijkt op een staat zoals in het communitaristische concept. Eerder hebben we gezien dat het communitaristische burgerschapsconcept een actieve maar vooral participerende burger veronderstelt waarbij een staat alle formele maar vooral ook maatschappelijke participatiemogelijkheden creëert. In de republikeinse visie zijn dit ook belangrijke elementen maar ligt de nadruk op het streven naar een politieke gemeenschap.

Op het niveau van de civil society

De civil society is een burger maatschappij⁸ die aandacht vraagt voor maatschappelijke verbanden die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet in de individuele levenssfeer of formele economie ligt.

Het *liberale burgerschapsconcept* beschouwt de civil society als een politieke gemeenschap waarin één activiteit – de politiek – de voornaamste factor is. In tegenstelling tot het communitaristische concept wordt de maatschappelijke bewegingsruimte in dit concept gereduceerd tot het rechtssysteem en de constitutie. De toekenning van formele burgerschapsrechten wordt als voldoende beschouwd als sturing van de handelingsvrijheid van de burgers. Men gaat in dit concept uit van een negatieve vrijheid die vooral uit gaat van de bescherming van rechten en minder over het aanspreken op plichten van de burgers. De civil society in dit concept is de plek waar een rechtvaardige morele samenleving gedefinieerd is in termen van het rechtssysteem.

De civil society vormt vanuit *communitaristisch* oogpunt heeft een complex veld. In deze visie zijn niet zozeer de formele rechten het fundament voor een rechtvaardige samenleving maar de concrete praktijken in dat maatschappelijke veld. Men dient recht te doen aan de sociale praktijken. Democratische invloed zou moeten geschieden middels het beïnvloeden van het karakter van de gemeenschap. Gedachtevader, Amitai Etzioni, van deze visie ziet de samenleving als een samenwerkingsproject met wederzijdse voordelen voor alle deelnemers.

In het *republikeinse concept* is de civil society een ruimte waarin actief wordt gediscussieerd door autonome verenigingen, organisaties, sociale bewegingen en de media. Het publieke debat wordt aangezwengeld uit verschillende maatschappelijke segmenten en belangen. Een belangrijke fundament hiervoor is, net zoals in het liberale concept de politieke rechten. Echter het onderscheid zit in de noodzaak tot politieke zelfbeschikking voor burgers die gebruik maken van hun politieke rechten. Het verschil met het communitaristische oogpunt schuilt in het idee dat de gemeenschap in de republikeinse visie wordt beschouwd als een sterke politieke gemeenschap terwijl het communitarisme vooral betrekking heeft op de kwestie van waarde en moraliteit die voorkomt uit een poging tot het smeden van een gemeenschappelijk leven. De civil society in een republikeinse visie zal nadruk leggen op de politieke inspraakrechten terwijl in de communitaristische visie op de civil society het belang van democratische activiteiten in elke sfeer van de gemeenschap centraal staan.

⁸ Zie paragraaf 2.3.2 voor nadere uitleg en conceptualisering van het begrip.

Op het niveau van de burger

De burger is het meest passief in het *liberale burgerschapsconcept*. Burgerschap in deze visie kenmerkt zich door haar private vorm. De burger hoeft 'alleen maar' deel te nemen aan het openbare leven als de burger dat wil. De burger is vooral ontvanger van rechten. Van hen wordt niet verwacht actief deel te nemen aan het debat over veiligheid. De burger wordt 'alleen' veiligheid beloofd en de condities ervoor geschapen. De veronderstelde competentie van de burger in deze visie is een burger die autonoom en oordeelkundig is.

In het *communitaristische concept* van burgerschap wordt wel een actieve burger verondersteld. Men is burger als men voldoet aan de deugd van het willen participeren in een samenleving waarin een gemeenschappelijk belang (veiligheid) wordt nagestreefd. De burger dient hier de samenleving en daarmee zichzelf. De verwachte competenties van de burger zijn solidariteit, hulpvaardigheid en zorgzaamheid. Men moet niet alleen betrokken maar vooral participierend zijn (in het creëren van een veilige leefomgeving).

Het *republikeinse burgerschapsconcept* vindt burgerschap meer dan een formele status een ambt. Het veronderstelt een handeling. Voor dit burgerlijk handelen worden, net als in het liberale concept, autonomie en oordeelkundigheid als noodzakelijke competenties toegeschreven aan de burger. Het verschil schuilt in de grondrechten van de burgers in beide visies. In het republikeinse heeft de burger naast grondrechten vooral ook de politieke burgerrechten nodig. De burger in deze opvatting is ook weerbaar (denk aan sociale zelfredzaamheid). Wat essentieel in deze opvatting is dat de burger een rol toegeschreven krijgt die maakt dat zij mee mag denken over de prioritering in de wijk. Zij wordt iemand met politieke opvattingen, wiens opvattingen meegenomen worden in de aanpak van en de besluitvorming rondom onveiligheid in de wijk.

4.1.2 Per conceptie de nadruk in de politieorganisatie

Bij de ontwikkeling van een ideaaltipe politiemodel naar de inrichting van een burgerschapsconceptie zal er op drie niveaus gekeken worden naar de gevolgen op elk niveau afzonderlijk. Deze niveaus zijn eerder aangeduid als dimensies in paragraaf 3.2. Voor dit hoofdstuk betekent dat:



Figuur 4.2 De niveaus in de politieorganisatie in relatie tot de veronderstelde gedragspatroon van de burger per conceptie

Op macro niveau

Op dit niveau zal elk burgerschapsconcept worden uitgewerkt naar aanleiding van de volgende elementen: **Wat zijn de gevolgen voor de taakconceptie, wat is de structuur van de organisatie, hoe wordt het werkproces vormgegeven en wat is de relatie met haar taakomgeving.**

Wanneer de politieorganisatie uitgaat van een liberale burgerschapsconceptie dan streeft de organisatie op strategisch niveau naar een actieve(re) rol tot het vergroten van veiligheid in relatie tot de rol van de burger. De taakconceptie vertoont veel overeenkomsten met het type traditionele politieorganisatie waar wets- en rechtshandhaving het handelen van de politie bepaalt. Het recht op veiligheid en bewegingsvrijheid is hier een recht vastgelegd in de wet. De politieorganisatie zal dit recht van de burger moeten realiseren binnen de kaders van de wet. De politie biedt veiligheid en de burger ontvangt veiligheid. De structuur van de politieorganisatie kenmerkt zich in de liberale conceptie als een hiërarchische organisatie gericht op machtsuitoefening. Organisatorisch betekent dit dat de politieorganisatie vooral handelt vanuit het concept 'top-down'.

Bovendien kenmerkt de organisatie zich door een reactief karakter. Men reageert op meldingen (reactief werkproces). Dit werkproces wordt vooral vormgegeven door het beleid van hogerhand. Het beleid van het strategische niveau zal gericht moeten zijn op (latente) machtsuitoefening en een bezinning op de taakinhoud gedefinieerd door de wet; 'de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven' (artikel 2 Politiewet 1993). Deze taak zal in overeenstemming met geldende rechtsregels moeten worden uitgeoefend. Het werk van de politie wordt in dit geval gedefinieerd in termen van 'vooral iets doen en niet persé bereiken'. De kern schuilt in het zo eng mogelijk opvatten van deze taak van de politie. Het handelen van de politieorganisatie wordt gereduceerd tot het handelen binnen de normen van het handhaven van de wet. De taakomschrijving is zeer nauw en gaat uit van een militair en legalistisch ijkpunt van het handelen op straat. De relatie met haar taakomgeving is minimaal. Samenwerken wordt in de liberale conceptie niet zozeer gestimuleerd door het individuele karakter van het concept. Het beeld van de burger die een liberaal georiënteerde politieorganisatie zou hebben is die van een slachtoffer of benadeelde.

Wanneer een **communitaristisch ideaal** van de samenleving geldt, zal de politieorganisatie vooral in termen van taakconceptie en de relatie met haar taakomgeving anders van aard zijn. Op strategisch niveau zal een politieorganisatie allereerst erkennen dat er op uitvoerend niveau zoiets bestaat als discretionaire bevoegdheden. Bovenal zal het beleid er anders uitzien omdat naast de eigen actieve rol in het veiligheidsvraagstuk de politieorganisatie in dit concept óók een actieve rol van de burger verwacht. De taakconceptie reikt verder dan het juridische artikel 2 uit de Politiewet 1993. De taakconceptie van deze burgerschapconceptie vertoont interessante overeenkomsten met het oriëntaalse politiesysteem waarin een betrokkenheid in het dagelijkse leven van burgers wordt verondersteld. Dienstverlening wordt in deze conceptie ruim opgevat. De structuur van de organisatie is sterk gedeconcentreerd en gaat uit van een 'bottom up- visie'. Deze visie zal gevoeld moeten worden door het oppikken en doorgeven van signalen uit de omgeving. Dat betekent dat de politie en de bevolking geïntegreerd zijn en dat op wijkniveau de politie de mensen en de problemen goed kent. In dit model heeft de politie, in tegenstelling tot de liberale burgerschapsconceptie, een preventieve en pro actieve houding. Het werkproces van de politie hangt nauw samen met het inzicht dat de diender niet een simpele uitvoerder is maar een professionele autonome en (hoog) opgeleide persoon wiens discretionaire bevoegdheid wordt erkent en breed ingezet. De relatie met de taakomgeving in de communitaristische conceptie kenmerkt zich door een op samenwerkinggerichte houding. Van de burger wordt hierin een actieve(re) rol verondersteld en 'sociaal zelfredzamer' te zijn. Sterker nog, de politieorganisatie doet in deze opvatting een appél op het gemeenschappelijke inzicht en nastrevenswaardige belang van veiligheid.

In een **republikeinse** samenleving zou de politieorganisatie veel weg hebben van een politieorganisatie die elementen uit het liberale en het communitaristische burgerschapsconceptie integreert. Op strategisch niveau wordt uitgegaan van een competente organisatie waarvan de uitvoerende diender een reeks competenties in huis heeft die hij/zij naar eigen inzicht toepast terwijl hij/zij binnen de grenzen van de wet handelt. De taakconceptie verschilt met de vorige twee omdat een aantal (bijzondere) competenties wordt toegeschreven aan de diender (en aan de burger). Competenties als autonomie, oordeelkundigheid en weerbaarheid vormen de kern van het handelen vormen. De organisatie zal moeten beschikken over professionele dienders die structureel educatie genieten. De structuur van de organisatie bestaat uit 2 lijnen die simultaan een top-down en een bottom-up visie mogelijk maken. Ondanks de aanwezige hiërarchie zal men de kennis en kunde op het uitvoerende niveau erkennen en stimuleren. Van de diender wordt verondersteld meer dan een wetshandhaver te zijn. Veiligheid in een republikeinse samenleving is realiseerbaar door wederzijds iets te doen, te handelen en die activering van jezelf als diender (en die van de burger) als een ambt te beschouwen. De relatie tussen de diender en een burger in een republikeinse samenleving zal intensief en professioneel van aard zijn. De taakopvatting van de diender is zo breed dat hij als een zelfsturende eenheid te werk gaat in de wijk; contacten onderhoudt, laagdrempelig, herkenbaar en vriendelijk is waardoor bij de burger een beeld wordt opgeroepen om zowel verlengstuk van de politie te zijn als partner in het bestrijden van onveiligheid.

Op meso niveau

Binnen een ideale liberale samenleving, zoals de **liberale burgerschapsconceptie** die omschrijft, zal de politieorganisatie 'slechts' uitvoerder van de wet zijn. Zij zal binnen het gemeenschappelijke veld (de samenleving) erop moeten toezien dat elke burger zijn of haar recht op vrijheid ontvangt. Terwijl zij hiernaar streeft zal zij geen directe aanspraak maken op de plichten van de burger om veiligheid te realiseren. De geest van de wet, wanneer gesproken wordt over gelijke behandeling in gelijke situaties, zal niet in acht worden genomen bij de realisatie van een gelijke, rechtvaardige en bovenal veilige samenleving. Immers, veiligheid wordt vooral in juridische termen beschouwd. Er wordt binnen deze samenleving niet gesproken over r onveiligheidsgevoelens die zich anders voordoen bij ouderen, vrouwen, gehandicapten, financieel minder bedeelden in relatie tot jongeren, mannen, vitale en gezonde, financieel goed bedeelde burgers. Het middenkader niveau van de politieorganisatie zal vanuit deze conceptie handelen binnen een hiërarchische organisatie wiens taakopvatting in de wet is vastgelegd. Niet meer en niet minder. De verwachting van de burger is een zelfstandig leven te leiden in een individualistische setting. Hoewel er vanuit de politieorganisatie wél de gelegenheid zal zijn om het debat met de taakomgeving aan te gaan zal zij dit niet stimuleren.

Binnen een ideale samenleving bestaande uit **communitaristen** zal een ander type politieorganisatie gewenst zijn bij het behalen van het doel 'veiligheid'. De politieorganisatie in een dergelijke samenleving zal een socialere rol hebben dan in een liberale samenleving. Voor de politie bestaat naast haar wettelijke taak van het waarborgen van veiligheid aan hen die dat behoeven ook een plicht die ervoor zorgt dat de gemeenschap wordt beïnvloed. Deze beïnvloeding zal samenhangen met het aanwakkeren van een besef van gemeenschappelijk belang. Een communitaristisch handelende politieorganisatie zal haar bestaansrecht vinden in het enerzijds dienen van de samenleving en anderzijds in het activeren van de samenleving om zichzelf te dienen. Solidair en gemeenschappelijk handelen vormen ijkpunten van het gedrag van de diender die dit overbrengt op de samenleving. De politieorganisatie zal erop ingericht én gericht moeten zijn samenwerkingsverbanden in de samenleving tussen groepen onderling en met de veiligheidspartners te ontwikkelen.

Een **republikeinse** conceptie is een samenleving waarin de burger, in vergelijking met de overige twee concepties, het verondersteld een hoge mate van activiteit van de burger. Dat impliceert dat de politieorganisatie in het aanwakkeren van een gemeenschappelijk besef verder gaat dan in een communitaristische variant. Binnen een republikeinse samenleving zal de politieorganisatie een direct appél op het gemeenschapsdenken en burgerzin van de burger mogen doen. Zij ziet haar eigen rol als die van ondersteuner en legt de nadruk op het handelen van de burger zelf. De burger wordt immers beschouwd als autonoom en oordeelkundig. Het primaat als het aankomt op het creëren en onderhouden van veiligheid verschuift. Dit impliceert een totaal andere pakket van competenties in vergelijking tot de eerdere twee concepties, in het bijzonder de liberale. De nieuwe vorm van professionaliteit legt de nadruk op de autonomie, oordeelkundigheid, communicatieve vaardigheden en empathie van de diender op straat.

Op micro niveau

Op dit niveau wordt ingezoomd op de rol van de uitvoerend niveau. Eerder is verondersteld dat deze een twee-eenheid vertoont met de rol van de burger. Aangezien de burgerschapsconcepties uitgaan van competenties en daarmee een beeld van de burger zal op basis van (theoretische) gevolgtrekking hierna de competenties van de diender per conceptie centraal staan.

De diender als uitvoerend onderdeel van de politieorganisatie heeft een actievere rol dan de burger in een ideale **liberale** samenleving. De burger is ontvanger van veiligheid en de diender zal deze veiligheid binnen de grenzen van de wet moeten garanderen. Dit impliceert een repressieve houding van de politieorganisatie en haar medewerkers als het aankomt op het bestrijden van onveiligheid. De diender handelt zodra er een melding is en voert 'simpelweg' de wet uit.

De kern van een politie in een **liberale conceptie** is dat de politie zal moeten zorgen voor het constitutionele recht van veiligheid en bewegingsvrijheid voor elke individuele burger. Dat betekent dat de diender 'slechts' wethandhaver is en de politie pàs in actie mag komen als er een wet is overtreden. Het hebben van discretionaire bevoegdheid wordt ontkend en de organisatie ontleent haar bestaan aan haar (politie)taak. Juridisch gezien worden de burger drie rollen toegeschreven: die van slachtoffer, van getuige of van verdachte.

Deze houding of zienswijze maakt dat relatie tussen de politie en de alleen plaatsvindt bij onwenselijk gedrag. Aangezien in een liberale samenleving de rechten meer dan de maatschappelijke plichten van de burger centraal staan zal de politie streven naar het bieden van evenveel veiligheid voor iedereen. Op het moment dat er burgers zijn die door hun financiële situatie meer veiligheid kunnen genieten dan minder financieel bedeelde burgers zal de politie zich niet geroepen voelen dit contrast recht te trekken. Een professionele organisatie in een liberale samenleving is een hiërarchische organisatie wiens medewerkers alleen handelen binnen de grenzen van de wet.

De juridische visie op de taakopvatting van de politie is minder dominant in een politieorganisatie die handelt naar een **communitaristische conceptie**. De taakopvatting is veel breder omdat communitaristen de overheid én de burger als actief onderdeel van een rechtvaardige samenleving beschouwen. Aangezien het gemeenschappelijke belang van veiligheid wordt nagestreefd werkt de politie in een dergelijke conceptie anders. Communiceren mét de burger vormt de kern en is het best te realiseren in de directe omgeving van de burger. Dit vraagt een andere structuur van de politieorganisatie maar ook in de werkwijze van de werkvloer. De organisatie zal gedeconcentreerder te werk moeten gaan om zo dicht mogelijk bij de burger te zijn. De diender zal communicatieve vaardigheden moeten ontwikkelen om doortastend, herkenbaar, vriendelijk en laagdrempelig te werk te gaan met haar omgeving. Preventief en geïntegreerd werken vormt een uitgangspunt van een politieorganisatie in een communitaristische samenleving. Dit betekent dat niet persé een wetsovertreding moet plaatsvinden om het contact met de burger te realiseren. De diender zal zich moeten focussen op de inhoud van het politiewerk en besluiten (kunnen) nemen over de prioritering van te bestrijden onveiligheid in zijn of haar wijk. De rol van de burger reikt verder dan het zijn van een slachtoffer, getuige of verdachte. Een burger in deze conceptie is iemand die burgerzin heeft. De diender is iemand die het kunnen uitdragen van de burgerzin van de burger concretiseert in samenwerkingsverbanden. Dusdoende zal de politie bevolkingsgericht en betrokken met de samenleving moeten zijn.

De **republikeinse burgerschapsconceptie** maakt van de diender een professional die de burgerzin niet alleen concretiseert in samenwerkingsverbanden maar óók stimuleert. Juist omdat ze van de burger verwacht autonoom, oordeelkundig en weerbaar te zijn doet ze een appél op haar betrokkenheid. 'Het gaat om de beslissing van de burger om zijn bereidheid om weer eens ergens iets van te zeggen, en om zijn vermogen om –al dan niet tezamen met anderen- problemen op te lossen, anders naar problemen te kijken waardoor zij wellicht minder bedreigend worden, conflicten dempen of zich weerbaarder op te stellen. De betrokkenheid van de diender uit zich in haar taak om de burger attent te maken op haar eigen verantwoordelijkheid. De taakopvatting en de rol die de politie van zichzelf heeft is er één van brede zin. Zij is niet alleen wets-/ of rechtshandhaver maar óók een professional die anders kijkt naar de werkelijkheden in een samenleving en daarin een ondersteunde houding aanneemt.

4.2 HOE VERHOUDEN DEZE MODELLEN ZICH TOT ELKAAR?

Deze paragraaf zal gaan over de verschillen of overeenkomsten tussen de burgerschapsconcepties per niveau in de politieorganisatie.

Op macro niveau

Op dit niveau zien we een duidelijk verschil in de taakconceptie, structuur van de organisatie, werkproces en de relatie met haar taakomgeving tussen de liberale en de communitaristische burgerschapsconceptie. Deze lijken eenzelfde uitersten te vertonen met de autoritaire én de oriëntaalse politiemodellen van Bayley (1982).

Terwijl een politiemodel in een **liberale** samenleving het best tot het verwezenlijken van haar veiligheidsstreven kan komen door geconcentreerd en hiërarchisch te werk te gaan zal een politiemodel in een **communitaristische** samenleving dichter bij de burger (gedeconcentreerder) en minder hiërarchisch te werk moeten gaan bij het verwezenlijken van eenzelfde doel; het vergroten van veiligheid. Interessant zijn de verschillende werkelijkheidsdefinities van hoe veiligheid bereikt zou moeten worden. Een liberaal georiënteerde politieorganisatie zal handelen vanuit het perspectief van de wet die maakt dat er ingegrepen moet worden wanneer er sprake van een overtreding is (repressiever karakter). Terwijl een communitaristisch georiënteerde politiemodel in zal spelen op het voorkomen van misdaad (preventief). Dit heeft onvermijdelijk gevolgen voor de relatie tussen de politie en haar taakomgeving. In een liberale samenleving zal de politie, gezien het voorgaande, alleen contact hebben met de burger als zij slachtoffer, getuige of verdachte is. Bij voorbaat lijkt het contact tussen de diender en de burger daarmee negatief beladen te zijn. Immers, als de politie aan de deur staat dan is te veronderstellen dat er 'problemen' zijn. In een ideale communitaristische samenleving echter, zal de politie als 'vriend' in de wijk beschouwd worden en zich als zodanig gaan gedragen. Dat betekent dat de politie, met of zonder problemen, 'simpelweg' aanwezig zal moeten zijn in de wijk.

De vormgeving van het werk zal in essentie ook verschillen door de manier waarop de structuur van de organisatie eruit ziet en daaruit voortvloeiend de relatie die zij daarmee met de taakomgeving onderhoudt. Binnen een liberale samenleving zal de vormgeving van het politiewerk eng zijn. Een enge taakopvatting die verder niet veel andere competenties onderschrijft of erkent van de uitvoerende politieambtenaar. Hij of zij zal binnen de grenzen van de wet de burger moeten benaderen en hem zoveel mogelijk veiligheid garanderen. Discretionaire bevoegdheid of eigen inzichten worden niet erkent omdat dit simpelweg niet in de constitutie staat. In de literatuur vertoont deze taakopvatting overeenkomsten met het Amerikaanse reform-model. In een communitaristische samenleving is dit echter anders. De uitvoerende politieambtenaar zal een aantal 'social skilz' moeten hebben om een relatie met de burger te initiëren en te onderhouden. Zij zal niet alleen in geval van een wetsovertreding zichtbaar aanwezig zijn maar ook als er geen wet is overtreden. De taakopvatting is hier zoveel breder als het wordt vergeleken met het legalistische en repressieve karakter van de politie organisatie in een ideale liberale samenleving.

Overeenkomsten tussen beide burgerschapsconcepties op het strategische niveau hangen nauw samen met het onvoorwaardelijke respect voor de individuele vrijheidsrechten van de burger. Van de politie als onderdeel van de staat wordt in beide concepties verwacht een actieve rol in te nemen bij het realiseren of bieden van veiligheid aan de burgers. Echter, het verschil schuilt in de rol van de burger. In een communitaristische samenleving zal de politie de burger (moeten) wijzen op haar gemeenschappelijke belang van veiligheid en haar voorzichtig sturen om betrokken te zijn met sociale netwerken in de wijk. Terwijl, in een liberale samenleving de politie de burger niet aanstuurt om deel te nemen aan het openbare of sociale leven in de wijk.

Eerder is gebleken dat een ideale politieorganisatie in een **republikeinse** samenleving elementen uit de overige twee concepties integreert. Deze burgerschapconceptie weet een aantal essentiële elementen uit beide concepties te halen en ze simultaan toe te passen. De letter van de wet (liberale conceptie) gaat in deze conceptie hand in hand met de geest van de wet (communitaristische conceptie). Enerzijds wordt van de diender verwacht binnen de grenzen van de wet te handelen en de burger vrijheid te leveren. Anderzijds wordt erkend dat er zoiets als discretionaire bevoegdheid is en veiligheid een kwestie van iedereen in de samenleving is. Een politiemodel op strategisch niveau in een republikeinse samenleving zal veel weg moeten hebben van een lerende (intelligente) organisatie die zijn burgers aanmoedigt om niet alleen betrokken maar vooral ook actief participierend te zijn. De taakconceptie zal breed van aard zijn aangezien de diender méér dan wetshandhaver is. De structuur van de organisatie is een organisatie die zich redelijkerwijs presenteert als een street-level bureaucracy. Het is een front linie organisatie waarin officieel besluitvorming op de top en tegelijkertijd op uitvoerend niveau bestaat. Het werkproces krijgt vorm door oordeelkundige, autonome en weerbare dienders die gezonde contacten onderhouden met de burgers in de wijk. Veiligheid is dusdoende een zaak van alle actoren in de wijk en de politie is zeker één van de actoren die gelegenheid creëert om deze actoren te wijzen op hun verantwoordelijkheid. De relatie met de burgers wordt aangemoedigd.

Op meso niveau

Binnen een politiemodel in een ideale **liberale** samenleving zal een de politieorganisatie zoveel mogelijk hiërarchisch en centraal geordend zijn. Dit betekent dat het midden kader niveau er vooral is om het beleid, en beeld van de strategische top naar het niveau van de uitvoerende politieambtenaar te brengen. Het zou niet een vreemde veronderstelling zijn om zelfs te beweren dat het middenkader (politie)management binnen een liberaal georiënteerde samenleving weg te denken is. Immers, wat van belang is, is het woord van boven door te laten sijpelen naar beneden middels een zo horizontaal mogelijke organisatie waarvan verantwoordelijkheid en taakconceptie zo veel mogelijk in de wet is vastgelegd.

Een politieorganisatie georiënteerd op een **communitaristische** samenleving zal in essentie anders van structuur op het middenkader niveau zijn. De nadruk binnen een dergelijke conceptie ligt immers bij het zoveel mogelijk dichten van 'het gat' tussen politie en burger. Om dit te realiseren zal de politie feitelijk dichterbij de burger gebracht moeten worden. Het indelen van de regio naar wijken en de wijken naar buurten maakt dit mogelijk(er). De deconcentratie en het oppikken van signalen uit de werkvloer staat hier centraal. Daarnaast zal een manager op dit niveau (bureauchef) herkenbaar moeten zijn in de wijk die samenwerkingsverbanden met elkaar aangaat om onveiligheid te bestrijden.

Het middenkader binnen een politieorganisatie met een oriëntatie op een **republikeinse** samenleving zal een essentiële schakel tussen de werkvloer (het uitvoerende niveau) en de strategische top zijn. Ervan uitgaande dat dit een lerende organisatie is zal zij het contact met de werkvloer goed onderhouden om het leer en ontwikkeltraject bij dienders scherp te houden. En het beleid van de top af te laten stemmen op wat leeft op de werkvloer. Net als bij het communitaristische concept zal het goed mogelijk zijn dat de bureauchef (als middenkadermanager en verantwoordelijke op zijn bureau in zijn wijk) tijdens samenwerkingsverbanden aanwezig is en ook herkenbaar is voor de aanwezige actoren. Dusdoende zal het beleid van een politieorganisatie die in een liberale samenleving streeft naar gemeenschapsgeoriënteerde taakinhoud niet aanslaan.

Op microniveau

Een politieorganisatie die bestaat in een **liberale samenleving** is een organisatie die handelt vanuit de letter van de wet en die:

- a) van de diender verwacht deze simpelweg uit te voeren,
- b) reactief op te treden (nadat een melding plaatsvindt),
- c) discretionaire bevoegdheden beperkt of liever niet ziet en
- d) het contact met de burger zo minimaal mogelijk houdt.

Dit betekent dat de diender in een liberaal georiënteerde politieorganisatie vooral de wet handhaaft en macht uitoefent. Hiervoor heeft zij geen (hoge) opleiding genoten te hebben en vooral in opdracht en reactief handelen. Het contact dat de diender met de politie heeft wordt zo minimaal mogelijk gehouden en vindt alleen plaats bij de beheersing of bestraffing van onwenselijk gedrag. De taakopvatting van de diender in een liberale samenleving zal vooral dat van wetshandhaving zijn.

In tegenstelling tot het liberale conceptie zal een **communitaristische** georiënteerde politieorganisatie te maken hebben met dienders die meer dan de wet handhaven. Zo zal een dergelijke politieorganisatie:

- a) van de diender verwachten meer dan de wet uit te voeren. De taakconceptie zal erop gericht moeten zijn om alles wat mogelijk is in een wijk om veiligheid te realiseren aan te wenden,
- b) Pro actief en preventief op te treden,
- c) discretionaire bevoegdheden erkennen en willen dat de diender deze verantwoord inzet en
- d) het contact met de burger in de wijk zoveel mogelijk te creëren en te onderhouden.

De diender in zo'n organisatie is een (uitvoerende) ambtenaar die in het behandelen van het onveiligheidsprobleem weliswaar binnen de grenzen van de wet handelt maar vooral ook invulling geeft aan de ruimten die de wet biedt. Ideaaltypisch wandelt de diender door de wijk, maakt een praatje iedereen, helpt problemen oplossen door pro actief en preventief problemen te zien en in samenwerking met de wijk te behandelen en (zonder geweld) slechts ingrijpen wanneer dat echt nodig is. De sociale vaardigheden van een dergelijke diender zullen hier van belang worden geacht en een bepaalde mate van opleiding ook.

Een **republikeins** georiënteerde politiemodel zal een stap verder gaan om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de burger ook actief meedenkt en meewerkt aan onveiligheid in de wijk. Dusdoende hebben we hier te maken met een organisatie die:

- a) van de diender verwacht meer dan de wet uit te voeren. Meer erop gericht zijn om alles wat mogelijk is in een wijk om veiligheid te realiseren aan te wenden maar vooral ook in te zetten,
 - b) pro actief en preventief werken als ijkpunt van het handelen van de diender beschouwd,
 - c) discretionaire bevoegdheden inzet als kracht van de diender om snel, accuraat en gewenst op te treden bij (onveiligheids)problemen,
 - d) niet alleen van de diender verwacht herkenbaar en zoveel mogelijk in interactie met de burgers te zijn maar vooral ook van de diender vraagt een bewustzijn bij de burger aan te wakkeren, die ervoor moet zorgen dat de burger zelf ook aan veiligheid gaat werken.
-

4.2.1 Verschillen en overeenkomsten volgens het analysekader

In dit hoofdstuk is, net als in hoofdstuk twee, in het analysekader vier elementen gebruikt; de taakconceptie, de structuur van de organisatie, het werkproces en de relatie met haar omgeving. Per burgerschapsconceptie zijn deze vier elementen in deze paragraaf onderzocht op verschillen en overeenkomsten.

Schematisch ziet dat er zo uit:

	LIBERAAL	COMMUNITARISTISCH	REPUBLIKEINS
Taakconceptie	Enge taakconceptie waaraan grenzen nauw worden aangegeven door de wet (sterk wetshandhavende karakter ook wel aan te duiden als een legalistic style van werken). Zal pas ingegrepen worden ná een wetsovertreding.	Brede taakconceptie waaraan grenzen ook worden aangegeven door de wet maar er een informele probleemgerichte houding wordt verondersteld door het erkennen van de aanwezigheid van discretionaire bevoegdheid op uitvoerend niveau. Preventief handelen vormt een belangrijk onderdeel van de (politie)taak.	Brede taakconceptie. Politietask is meer dan wet of recht handhaven. Het is vooral een deugd en een plicht om de burger te attent te maken op de eigen verantwoordelijkheid.
Structuur van de organisatie	Geconcentreerd en hiërarchisch. Ook overeenkomsten met een centralistisch militairistisch model. Het management zal vooral beleid ontwikkelen op basis van een top-down visie.	Vooraf gedeconcentreerd en in kleine wijkteams. Het management zal in het ontwikkelen van beleid rekening houden met signalen uit lagere niveaus (bottom-up).	Streetlevel organisation waarin gelijktijdig bottom up en top down visie leeft.
Het werkproces	De diender is vooral een uitvoerder van een (wettelijke) taak en zal in opdracht handelen. Het werk wordt aangeduid als 'vooral iets doen en niet bereiken'.	De diender is geïntegreerd in de wijk, heeft discretionaire bevoegdheid, is probleemoplossend en heeft een aantal social skillz. Opleiding is van belang.	De diender is niet alleen geïntegreerd in de wijk en probleemoplossend, autonoom en oordeelkundig maar vooral ook confronterend.
Relatie met haar taakomgeving	Beperkt. Slechts in geval van wetsovertreding. Contact wordt gevoed vanuit een wantrouwende houding.	Maximaal. De burger is een samenwerkende partij in het bestrijden van onveiligheid. Contacten met de buurt en tussen de mensen onderling wordt gestimuleerd.	Beperkt. De relatie met de omgeving zal vooral een professionele aard moeten hebben.

Figuur 4.1 de verschillen en overeenkomsten nader bekeken.

4.3 HOE ZIJN DE VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN TE ORDENEN IN DE HUIDIGE SAMENLEVING?

De complexiteit van de huidige samenleving maakt dat we te maken hebben met een samenleving bestaande uit verschillende burgers zoals de burgerschapsoncepties ze omschrijft. Een poging tot beschrijving van de samenleving in termen van burgerschapsconcepties wordt óók bemoeilijkt door het competentie catalogus van elke burgerschapsconceptie afzonderlijk. Van Gunsteren (1992:17) heeft hier een geschikte oplossing voor. Hij doopt een moderne variant die het meest recht doet aan de hedendaagse samenleving; het neo republikeinse burgerschap. Deze conceptie ordent elementen uit eerder behandelde concepties op burgerschap.

Ordering van de ambiguïteit van de afzonderlijke burgerschapsconcepties is dusdoende theoretisch mogelijk als er elementen uit die concepties worden geknutseld in een nieuwe variant. Toch blijft de praktische vraag of het mogelijk is dat de burger in een kleine dertig jaar, de drager van het 'recht op veiligheid', verlengstuk van politie en justitie, partner, klant, een individu met een gevoelswereld (veiligheidsbeleving), een individu met een gevoelswereld als lid van een gemeenschap, een verantwoordelijke individu, een verantwoordelijke individu met een gemeenschappelijk veiligheidsstreven, een partij en een burger met politieke opvattingen over het functioneren van de politie tegelijkertijd kan zijn.

Wat gesteld kan worden is de bevinding dat de rol van de burger nauw samenhangt met het contact dat zij met de politie onderhoudt of wordt verondersteld te houden. Dat betekent dat de rol van de politieambtenaar ook nauw samenhang met het contact die wordt onderhouden met de burger. De complexiteit van het kunnen sorteren van je werkveld als politie ambtenaar naar genoemde burgerrollen (of concepties) zit in het feit dat de toegeschreven rollen direct gekoppeld zijn aan een taakinvulling van de uitvoerende politieambtenaar zelf (die ook in die zelfde 30 jaar aan verandering onderhevig is geweest). Deze taakinvulling is weer het gevolg van een door het bestuur verwachte houding of managementvisie over 'wat het beste werkt'.

Wat bepalend is voor het afstemmen van veiligheid voor de diender (als onderdeel van de politie organisatie) en de burger (als onderdeel van de wijk) is het inzicht dat de diender structureel moet kiezen over welke aanpak het best werkt bij het concept van burgerschap waarmee zij te maken heeft. De keuzemogelijkheden beperken zich dan tot een juridische (liberale), een sociale (communitaristische) of een bedrijfsmatige (republikeinse) aanpak. Om deze flexibiliteit en bewustzijn in de keuze mogelijkheden bij de diender te realiseren wordt verondersteld dat de diender aan de competenties voldoen zoals die naar voren komen in de neo republikeinse visie; autonoom, oordeelkundig, competent in de omgang met pluriformiteit en loyaal te zijn.

4.4 TOT SLOT

Binnen dit hoofdstuk stond de vraag: **Welke ideaaltypische interactiemodellen van politie passen bij de verschillende concepties van burgerschap?** In het hoofdstuk is geprobeerd om per burgerschapsconceptie een aantal elementen macro, meso en micro niveau voor een ideaal politiemodel als aanzet naar voren te schuiven.

Samengevat komt dat erop neer dat een politiemodel binnen een ideale *liberale samenleving* ten minste moet voldoen aan het inzicht dat de burger een passief karakter heeft en dat verondersteld wordt dat de politie actief is in het bieden of garanderen van veiligheid. De politie heeft een centraal hiërarchische structuur. De literatuur duidt dit ook wel aan als een para militaire indeling waarbij bevel van het strategische top het handelen van de uitvoerende ambtenaar bepaald. Dit handelen vindt zijn bestaansrecht alleen in de wet en vindt alleen plaats na een wetsovertreding. Het beeld dat de diender van zichzelf heeft zal dat van een wetshandhaver zijn die zo min mogelijk interacteert met zijn wijk. Het beeld dat de diender daarmee toeschrijft aan de burger is daarmee vooral van juridische aard (slachtoffer, dader of getuige).

In een *communitaristische samenleving* zal de politie essentieel anders werken. Zij schrijft de burger in deze visie een actieve rol toe, immers de burger zal betrokken moeten zijn met het wel en wee van niet alleen zichzelf maar ook die van de gemeenschap. Veiligheid wordt dan een zaak van iedereen. De politie heeft een decentrale structuur die ervoor moet zorgen dat de politie zo dicht mogelijk bij de burger opereert. Deze operatie zal vooral pro actief en preventief van aard zijn. Het handelen van de diender wordt zowel door de wet als door het eigen inzicht van de diender bepaald. Dit veronderstelt meer sociale vaardigheden dan het type diender in een liberale samenleving.

De politieorganisatie in een ideale *samenleving* bestaande uit *republikeinse* burgers zal vooral elementen uit de eerste twee modellen combineren. Een republikeinse georiënteerde politiemodel zal zich bewust moeten zijn van de twee lijnen in de organisatie die het beleid (en voorschriften) bepalen; die van boven naar beneden en van beneden naar boven. Vooral in dit model is de diender een alerte, sociaal vaardige, laagdrempelige en doortastende ambtenaar die in het hart van zijn of haar wijk en politieorganisatie staat. Nog meer dan de voorgaande modellen is de diender hier een intelligent wezen die signalen uit de wijk oppikt, naar handelt en vroegtijdig tot een gewenst resultaat brengt. De structuur van de organisatie zal eveneens decentraal zijn en nog meer gespecialiseerd in wijkteams of wijkagenten.

	Liberaal interactiemodel	Communitaristische interactiemodel	Republikeinse interactiemodel
Verschillen/ Overeenkomsten	Enge taakconceptie	Brede taakconceptie	Brede taakconceptie
	Centrale sturing	Decentrale sturing	Gecombineerde sturing
	Karakter van diender vindt zijn (enige) fundament in de wet.	Karakter van diender vindt zijn fundamente in wet en in de discretionaire ruimte.	Karakter van de diender vindt zijn fundament in de wet, discretionaire ruimte en professie van de diender.
	Minimale contact met werkomgeving	Maximale contact met werkomgeving (samen aan veiligheid werken, sociale zelfredzaamheid)	Maximale contact met werkomgeving gevoed door professionalisme (prioritering in de wijk)

Figuur 4.2 De verschillen op een rij

Interessant is de constatering dat de verschillen in de liberale en communitaristische interactiemodel elkaar kruisen en tot een overeenkomstige punt komen in het republikeinse interactiemodel. Het inzicht van Van Gunsteren (1992:17) die elementen uit de drie concepties samengevoegd en daarmee een nieuwe doopt lijkt hiermee een eigentijds interactiemodel te vervaardigen.

De (on)mogelijkheid waarin een, tot drie gereduceerde type, burger maakt dat de politieorganisatie tegelijkertijd de burger als klant en als partner beschouwd of zou moeten beschouwen blijft een dispuutabel punt. Ten eerste om haar eigen kennis en kunde op alle drie behandelde niveaus, gezien de interne tegenstrijdigheden van de organisatieontwikkelingen en structuurconcepten. Hoe kan de politie een gecentraliseerde producent van veiligheid zijn en tegelijkertijd erkennen dat er andere verzelfstandigde (veiligheids) producenten zijn. Ten tweede over de realiteit in de verwachting ten aanzien van de burger om liberaal, communitarist of republikein te zijn. Of dat alles tegelijk. Heeft de burger daar zin en tijd voor??

Ik concludeer dat het onmogelijk is om de samenleving als een samenleving te beschouwen die uit één type burgerschapsconceptie bestaat. De samenleving blijkt daarvoor te complex. Wel blijkt mogelijk de samenleving als een smeltkroes van mogelijkheden te beschouwen bestaande uit zowel liberale, als communitaristische als republikeinse burgers. Dit reduceert de keuzemogelijkheden die een diender heeft, binnen vaak complexe en vluchtige contexten, tot drie. Een allround diender is een diender die op de hoogte is van deze drie handelingsmogelijkheden en daar structureel een keuze uit weet te maken. Een ideaal type politie organisatie is een organisatie die zich bewust is van het neo republikanisme in zijn wijk en het bewustzijn bij zijn dienders aanwakkert hierover. Het handelingskader van de politie dat met dit onderzoek een aanzet krijgt is te vergelijken met het maatschappelijke professionele politiemodel waarover in de literatuur (bijvoorbeeld in Van der Vijver, 1998:93) wordt gesproken. Het onderscheid tussen dat model en dit onderzoek is dat dit onderzoek valt en staat met het gegeven van de burger. De burger, in haar verschillende theoretisch verantwoorde gedaantes, wordt als vertrekpunt genomen om het handelen van de politie, waar drie opties voor worden geboden, vorm te geven. Met dit hoofdstuk is geprobeerd hiervoor concrete aangrijpingspunten voor nader onderzoek te geven.

Hoofdstuk 5

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk zal een algehele conclusie van deze scriptie bevatten. De in hoofdstuk 1 centraal gestelde probleemstelling en onderzoeksvraag zal hier beantwoord worden.

5.1 CONCLUSIES

Aan het begin van deze scriptie is gesteld dat de universele drang iets te moeten doen of ondernemen in de veiligheidskwestie inmiddels heeft geleid tot een opeenstapeling van mogelijkheden die tegenstrijdige elementen in zich dragen en toch tegelijkertijd worden toegepast in de politieorganisatie en in de samenleving. De dominante overtuiging, buiten deze scriptie, is dat de politieorganisatie een weerspiegeling van de samenleving is. Dat de politieorganisatie zijn taakconceptie, structuur, werkproces en relatie met de omgeving wijzigt naar aanleiding van de signalen die zij oppikt uit de samenleving. De politie en de burger/samenleving hebben een onlosmakelijke verhouding met elkaar. Die verhouding is in deze scriptie aangeduid als een twee-eenheid waarin twee partijen elkaar continue beïnvloeden. Daaruit vloeit voort dat een verandering in de taakconceptie, structuur, werkproces of relatie met de omgeving van de politie consequenties heeft voor de relatie burger en politie.

Als de politie ervoor kiest wetshandhaver te zijn, wordt de burger een strafrechtelijk object. Als de politie ervoor kiest bedrijfsmatiger te werken wordt de burger klant in het veiligheidsvraagstuk. Deze benaderingen worden inmiddels in Nederland door elkaar gebruikt. Hoe aantrekkelijk dit in eerste instantie ook lijkt, in kader van flexibiliteit en mogelijkheid van de politie (of haar beleid) op haar omgeving, net zo verwarrend en tegenstrijdig wordt het bij nadere studie. Dit onderzoek heeft dat duidelijk proberen te maken door de presentatie van een aantal heersende visies over de manier waarop de politie zou moeten werken en de consequenties hiervan voor de burger. Dit heeft geleid tot een aantal verschijningsvormen van de burger die zich in fasen hebben gepresenteerd: de juridische, de bestuurlijke, de bedrijfsmatige en de sociaal zelfredzame fase.

De afzonderlijke fasen in de relatie tussen burger en politie vragen uiteenlopende eigenschappen van de burger en van de diender. Om de eigenschappen van de diender te benoemen is er in deze scriptie gebruik gemaakt van elementen van de heersende politiemodellen en systemen op drie niveaus. Om eigenschappen van de burger te benoemen is er gebruik gemaakt van de concepties van burgerschap. Daarbij is ingegaan op de kenmerkende eigenschappen van een burger zijn in een liberale, communitaristische of republikeinse benadering van de samenleving.

Tot slot zijn deze twee zaken bij elkaar gebracht in een drietal interactiemodellen van politie. Deze modellen laten zien welk type taakconceptie, structuur, werkproces en relatie met de omgeving van de politie het meest aansluit bij betreffende burgerschapconceptie. Daaruit vloeit voort dat ook een overzicht geboden wordt welke taakconceptie, structuur, werkproces en relaties met de omgeving van de politie niet samengaan met een bepaald burgerschapsconcept. Heeft het veel zin dat een politieorganisatie klantgericht te werk gaat in een samenleving die communitaristisch is georiënteerd? Of hoeveel zin heeft het dat de politie van de burger verwacht betrokken te zijn bij politieke besluitvorming terwijl de burger alleen maar veiligheid wilt en bereid is daarvoor te betalen?

De conclusie van dit onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

De typering van burgerschap, te weten de liberale, communitaristische en republikeinse, zijn een bruikbaar instrument bij het verhelderen van de relatie tussen burger en politie. Dat geldt op drie niveaus: te weten macro (strategisch), micro (middenkader) en meso (uitvoerend),

Eerder is gebleken dat de samenleving niet te definiëren is in termen van één burgerschapsconceptie. De Nederlandse samenleving blijkt een smeltkroes van mogelijkheden bestaande uit alle drie de burgerschapsconcepties. De Nederlandse politie blijkt een smeltkroes van mogelijkheden bestaande uit verschillende, soms ambigue, visies. Een eerste specifieke deelconclusie van dit onderzoek is het inzicht dat de politie in Nederland en de benaderingen van de burger zich als een mix van verschillende politiestystemen (zoals behandeld in hoofdstuk 2.1.1), van verschillende politiemodellen (zoals behandeld in hoofdstuk 2.1.2) en van verschillende managementvisies (zoals behandeld in hoofdstuk 2.1.3) hebben ontwikkeld waarbij de structuur, cultuur en de focus van de politie in een relatief korte periode zijn gewijzigd. Dat dit heeft geleid tot een opeenhoping van verschillende benaderingen van de burger, die ambivalente veronderstellingen met zich dragen (zoals behandeld in hoofdstuk 2.3). Uit onderzoek blijkt dat er sprake lijkt te zijn van onvoldoende reflectie op de eigenlijke mogelijkheden van de politieorganisatie dit te realiseren in een complexe omgeving. Het ziet er tevens naar uit dat er een vermoedelijk tekort aan bezinning is geweest op de (potentiële) spanningen tussen de veronderstellingen van elke benadering afzonderlijk. Ik kan mij moeilijk voorstellen dat de politie er willens en wetens voor kiest uiteenlopende visies over zijn taakconceptie, het werkproces, de benadering van de burger en de relatie met de omgeving in zijn organisatie te laten schuilen. Het lijkt erop dat de politie onderdak biedt aan alle mogelijke visies over de eigen organisatie in relatie tot haar werkomgeving.

De zaak wordt complexer wanneer wordt gekeken naar de dynamiek van haar werkomgeving. Binnen dit onderzoek is de werkomgeving van de politie vooral bekeken vanuit het perspectief van de burger. Om de burger in te kunnen delen en tegelijkertijd recht te doen aan haar diversiteit is gekozen voor een universele insteek middels de burgerschapconcepties. De burgerschapconcepties beschouwen de burger als dragers van competenties. De samenleving is beschreven vanuit de eigenschappen per burgerschapsconceptie. De complexiteit van de samenleving is binnen dit onderzoek dusdoende gereduceerd tot drie concepties van burgerschap (zoals behandeld in hoofdstuk 3.4). Hieruit blijkt dat per burgerschapsconceptie we te maken hebben met een 'andere type' burger. Per conceptie van burgerschap blijken de competenties, de mate van veronderstelde passiviteit en activiteit in de samenleving, de veronderstelde rechten en plichten vanuit de overheid en vooral de manier van het interpreteren van het algemeen of eigen belang fundamentele verschillen te vertonen. Met andere woorden deze typering van de gedragingen van burgers kan de gevolgen voor de behandeling van maatschappelijke problemen inzichtelijk maken. Uit dit onderzoek wordt duidelijk wat per burgerschapconceptie verwacht mag worden van de relatie burger en politie en de rol van de burger in de veiligheidskwestie (zoals behandeld in hoofdstuk 3.5).

Deze verwachtingen krijgen vervolgens vorm door het zo concreet mogelijk maken van een drietal interactiemodellen tussen burger en politie waarbij rekening wordt gehouden met de fundamenteën van de betreffende burgerschapconceptie en de politieorganisatie op drie niveaus (strategisch, middenkader en uitvoerend zoals behandeld in hoofdstuk 4.1.1 en 4.1.2). Het gedragspatroon van de politieambtenaar wordt hiermee gereduceerd tot drie. Een andere conclusie, die voortborduurde op het inzicht dat we met een complexe organisatie in een complexe omgeving te maken hebben, is dat uit dit onderzoek is gebleken niet één type burger en één type politieorganisatie te benoemen is die in één oogopslag de relatie burger en politie inzichtelijk maakt. Toch is het interessant om te kijken naar een manier waarin de burger wél te begrijpen is in termen van competenties, activiteit en passiviteit, rechten en plichten en eigen of algemeen belang. Binnen dit onderzoek is een nieuwe type burger, de neo republikein (zoals behandeld in hoofdstuk 3.4.4) naar voren gehaald. Van Gunsteren (1992) heeft deze variant op de bestaande burgerschapsconcepties ontwikkeld. Deze conceptie bevat elementen van eerder genoemde, liberale, communitaristische en republikeinse concepties van burgerschap. Burger wordt in deze visie op twee manieren beschouwd;

- als burger die lid is van een publieke gemeenschap en
- als mens die te midden van meerdere gemeenschappen bestaat (Van Gunsteren, 1992).

5.1.1 Kort samengevat

Binnen de liberale burgerschapconceptie wordt de burger vooral als klant beschouwd. Op het moment dat de deugdcatalogus van een burger wordt gereduceerd tot een particulier belang en zij wordt vrijgesteld van het opkomen voor een gemeenschappelijk veiligheidsbelang kruisen het traditionele liberale burgerschap denken en het actuele 'klantgericht' denken elkaar. Liberaal burgerschap in relatie tot veiligheid is vooral een kwestie van een juridische status waarin in elke burger recht heeft op veiligheid. Essentieel is het ontkennen van het belang van de eigen inzet van de burger. Daarnaast ziet de overheid haar eigen rol zo klein mogelijk. Risico in deze opvatting is dat voorbij wordt gegaan aan de burger die evenveel recht heeft op vrijheid en gelijkheid maar die *niet* in staat is zijn of haar eigen boontjes te doppen. Hier kunnen praktische redenen aan ten grondslag liggen zoals het hebben van een taalachterstand, analfabetisme, sociale klasse, gebrek aan werk, kapitaal en bereikbaarheid. Het individuele karakter in de liberale burgerschap conceptie én het klant denken wordt hierbinnen als een kracht beschouwd. Tegelijkertijd vormt het ook een zwakte door het eigen belang voorop te stellen. Denk aan 'liever in de tuin van mijn buurman dan in die van mij' houding van burgers.

De communitaristische burgerschapsconceptie toont parallellen met het denken over de burger als 'partij in het onveiligheidvraagstuk'. Vooral de filosofie van 'sociale zelfredzaamheid' vertoont sterke overeenkomsten met deze conceptie. De burger onderhoudt in deze conceptie banden met de gemeenschap en ontleent, door solidariteit met elkaar te tonen, gemeenschappelijke waarden en normen wanneer het veiligheid betreft. 'Not in my backyard- mentaliteit' wordt hier overschaduwd door het idee van een streven naar een veilige wijk. De deugdcatalogus van de burger doet een appél op zijn of haar burgerzin; men moet vooral *willen* dat het voor iedereen even veilig is omdat we daar allemaal de vruchten van zullen plukken. De loyaliteit binnen een gemeenschap die uitgaat van deze conceptie maakt dat de sociale cohesie de veiligheid in de directe leefomgeving reguleert. Bovendien wordt binnen het communitaristische concept gestuurd op het onderhouden van netwerken zoals dat ook wordt gedaan binnen het integrale veiligheidsconcept.

Uitgangspunt bij de traditionele republikeinse burgerschapsconceptie is het zijn van een competente burger. Dit is een burger die deelneemt aan besluitvormingsprocessen en democratische instituties. Het reikt verder dan het communitaristische omdat actief burgerschap ten aanzien van de publieke zaak wordt verondersteld. Dit republikeinse concept lijkt een combinatie te zijn van een reeks actuele rollen van de burger. Binnen dit concept is de burger niet alleen lid van een sociale of culturele gemeenschap (communitarisme) maar vooral ook van een politieke arena. Het zijn van burger is echter meer dan een deugd of een status, een ambt. De burger in dit concept is zowel producent als consument van veiligheid. Hij produceert zelf veiligheid door mee te doen en mee te besluiten in de politieke arena en consumeert veiligheid door zich bewust te zijn van de gemeenschap waarvoor hij/zij dit doet. Net zoals bij de politie het inzicht komt dat de uitvoerende politieambtenaar een aantal competenties dient te dragen, zo wordt ook van de burger verwacht competent te zijn.

5.1.2 Samenhang met het functioneren van de politie

In de liberale burgerschapconceptie wordt een politieorganisatie verondersteld die een enge taakconceptie heeft en vooral aan te duiden is als een organisatie met een wethandhavende karakter. De structuur van de organisatie vertoont hiërarchische lijnen en de organisatie is geconcentreerd. Besluitvorming vindt op het hoogste (strategische) niveau plaats en op uitvoerend niveau is een diender de uitvoerder van zijn/haar wettelijke taak. De relatie met de (taak)omgeving van de organisatie is minimaal. Deze vindt alleen plaats bij het ontstaan van een delict. Dat maakt het karakter van de 'liberale politieorganisatie' reactief en repressief van aard. Dat maakt dat de politie alleen een relatie van juridische aard (in geval van slachtoffer-/ of daderschap of getuige) met de burger onderhoudt. Het komt erop neer dat het politiemodel binnen een ideale liberale samenleving uitgaat van het inzicht dat de burger een relatief passief opstelling heeft als het aankomt op het bestrijden van onveiligheid in de wijk en dat verondersteld wordt dat de politie actief is garanderen van veiligheid.

In de communitaristische burgerschapsconceptie wordt een politieorganisatie verondersteld die, vooral in vergelijking tot de liberale burgerschapsconceptie, een brede taakconceptie heeft waarbij de grenzen van het handelen gedeeltelijk door de wet worden aangegeven. Een ander deel schuilt in de eigen probleemgerichte houding van de zelfsturende eenheden binnen de organisatie. De structuur van de politieorganisatie in deze conceptie is minder hiërarchisch, vooral gedeconcentreerd en komt het meest tot zijn recht in kleine wijk georiënteerde teams. De relatie die met de omgeving wordt onderhouden is maximaal. De burger wordt als partij of partner beschouwd in het veiligheidsvraagstuk. Veiligheid is een zaak van iedereen. Het handelen van de politieorganisatie maakt het karakter proactief en preventief van aard. Het handelen van de diender wordt zowel door de wet als door het eigen inzicht van de diender bepaald. Dit veronderstelt meer sociale vaardigheden dan het type diender in een liberale samenleving.

In de republikeinse burgerschapsconceptie wordt een politieorganisatie verondersteld, die eveneens een brede taakconceptie heeft. Alleen reikt het inzicht van handelen binnen de wet en eigen discretionaire bevoegdheden hier iets verder. Van de politie wordt hier verwacht een bepaald bewustzijn bij de burger aan te wakkeren. De politietaak is hier meer dan een deugd. Het is een ambt. Het vraagt actieve betrokkenheid van de burger die aangewakkerd zal moeten worden door de politie. De structuur van de organisatie is zowel geconcentreerd als gedeconcentreerd. Het belang van de aanwezigheid van wijkteams worden hier net zo waardevol geacht als het hebben van een geconcentreerde organisatie. De relatie met de omgeving is in deze conceptie ook maximaal. Alleen heeft de relatie wel een professionele ingeving. Het bestrijden van onveiligheid is hier een zaak voor alle individuen in de wijk of regio maar van kundige, competentie burgers en (veiligheids)medewerkers.

Gedurende het onderzoek is uitgegaan van de fictie dat elk politiemodel ontwikkeld is naar aanleiding van het ontwerp van een ideale samenleving bestaande uit één type burgerschapsconceptie. Uit het onderzoek blijkt het onmogelijk de huidige samenleving aan te duiden als een samenleving bestaande uit één type burgerschapsconceptie. Daarentegen is het wel mogelijk om in de samenleving de aanwezigheid van verschillende burgerschapsconcepties tegelijk waar te nemen.

De neorepublikeinse burger waarover in hoofdstuk 3 paragraaf 4 is gesproken lijkt een compilatie van de eerder behandelde concepties van burgerschap. Deze burger is een moderne burger (als we kijken naar de deugdcatalogus) die vooral debatteert, redelijk en democratisch is, in een pluriforme samenleving de mogelijkheid tot keuze (in besluitvorming heeft) en zich daarvan bewust is. Dat betekent dat burgerschap in deze visie wordt vormgegeven door deelname aan de processen in de samenleving die van belang zijn voor het in stand houden en structureren van de publieke gemeenschap (en de rechten in een democratische rechtsstaat). Mijns inziens lijkt deze burger, een burger die past in deze tijd, in deze samenleving met deze (veiligheids)risico's.

5.2 AANBEVELINGEN

Uit bovenstaande conclusies volgen de volgende aanbevelingen:

- a) ongeacht welke vorm van burgerschap wordt gehanteerd, er zal aandacht moeten worden besteed aan de manier waarop invulling kan worden gegeven aan het bijbrengen van vaardigheden aan de politieambtenaar die aansluiten op het gedrag en de verwachting van de burger,
- b) vooral het strategische niveau zal er alert op moeten zijn dat vaardigheden, verwachtingen, en managementvisies zich niet opstapelen in de organisatie waardoor het uitvoerende niveau door de bomen het bos niet meer ziet,
- c) vooral het strategische niveau zal erop gericht moeten zijn een intelligente manier te vinden om het switchen tussen uiteenlopende managementvisies mogelijk te maken,
- d) vooral het uitvoerende niveau zal er alert op moeten zijn wanneer door het management wordt gevraagd de burger zowel als klant én als partner te beschouwen in de aanpak van onveiligheid,

Dat betekent mijns inziens dat men dient zich realiseert dat niet alleen de politieorganisatie handelt naar de signalen uit de samenleving maar ook dat de burger reageert op de signalen die zij krijgt van de politie. Het reageren van de burger beïnvloedt de door de politie veronderstelde rol van de burger. Op het moment dat de politie door maatschappelijke ontwikkelingen en politieke voorkeuren zichzelf een rol toeschrijft, roept zij een gedrag op bij de burger. Heeft de politie voor zichzelf bepaald dat de burger voortaan als klant of consument benaderd moet worden, dan doet zij dat zonder dat de burger hier direct om vraagt. De burger wordt als het ware in een rol gestopt waar ze naar gaat handelen. Dusdoende zal het inzien van en bewust handelen naar de eigen sturingsmechanisme van de politie een belangrijke factor zijn in het sturen van wenselijk gedrag bij de burger.

Tot slot ga ik nog iets dieper in op de vraag wat het neorepublikeinse model betekent voor de politie. In eerste instantie moet de politieorganisatie zich realiseren dat zij te midden in een democratische rechtstaat zit waarin debat, redelijkheid, democratie, keuze, pluraliteit en zorgvuldig gebruik van geweld (Van Gunsteren, 1992) centraal staan. Dit betekent dat op strategisch niveau we met een organisatie te maken hebben die zijn uitvoerende politieambtenaren de garantie biedt van autonomie, oordeelkundigheid en ontwikkeling. Haar eigen rol heeft een actieve, intelligente insteek die erop gericht is om burgerschap te reproduceren. Daarbij zal op dit niveau opnieuw nagedacht moeten worden over de kennis, houding en gedrag van de politieambtenaren. Deze zal moeten voldoen aan een aantal competenties. Dit maakt dat op strategisch niveau het mogelijk gemaakt moet worden dat er kwalitatief goede opleidingen worden geïnitieerd (of de huidige aangepast) om van de politieambtenaar een ambtenaar te maken die zelfstandig en oordeelkundig omgaat met pluraliteit en loyaliteitsconflicten. Zowel binnen de organisatiegelederen als in de werkomgeving van de politie.

Op middenkader niveau zal de politie het mogelijk moeten maken zich te organiseren in publieke netwerken. Hier wordt een rol voor de politie gecreëerd die maakt dat zij onderdeel wordt van het debat en van de (burgerschap in de) wijk.

Op uitvoerend niveau zal de politie te maken moeten hebben met politieambtenaren die competent, zelfstandig en oordeelkundig om kunnen gaan met de pluraliteit in de samenleving en de onveiligheid. De politieambtenaar zal steeds een keuze moeten maken tussen de manier waarop zij de burger benadert en deze benadering kan zij laten afhangen van de burgerschapsconcepties. Een liberale burger zal zich weinig aantrekken van beleid dat erop gericht is de wijk zelfredzaam te maken. Dit zal ertoe moeten leiden zij bijdraagt aan het herijken van burgerschap in de wijk, door deel te nemen aan wat er in de wijk (met haar verschillende gemeenschappen) gebeurt. Essentieel hierbij is dat de politieambtenaar in de benadering van de burger niet de taal, kleur, status en cultuur van de burger als ijkpunt neemt maar zijn of haar competenties. De politieambtenaar zal eerst zichzelf en dan de burger moeten kunnen beschouwen en definiëren als dragers van competenties.

Ik kan mij voorstellen dat a) het lijkt alsof hier veel wordt gevraagd van de politieambtenaar die vaak snel moet reageren in acute situaties en b) dat op den duur reageren op situaties een automatisme wordt bij de politieambtenaar. De keuzes die politieambtenaren maken hangen immers naast het inzicht van zichzelf, ook af van gewoonte, groepsdruk, korpsbeleid en plaatselijke omstandigheden. Toch is het kenmerk van een professioneel georganiseerde politieorganisatie die inspeelt op de onveiligheid en de veiligheidsbehoefte van de burger een organisatie die blijft leren, blijft reflecteren en kritisch blijft discussiëren over de inhoud van de kwaliteit van de keuzen.

5.3 HOE NU VERDER

Wat zouden de gevolgen van deze scriptie kunnen zijn? Hoe haalbaar zijn de hier ontwikkelde ideeën? Hebben we tijd om communitarist te zijn? Om tussen alle dagelijkse gang van zaken ons nog te bezigen met netwerken van veiligheid? Willen we ons richten op een gemeenschappelijk doel terwijl de samenleving steeds individualistischer wordt? Verder is het interessant om je af te vragen hoezeer je van een politieambtenaar kan verwachten of het mogelijk is de verschillende concepties tegelijkertijd te hanteren. Dergelijke vragen zouden een goed vervolg kunnen zijn op dit onderzoek dat kan bijdragen aan het beter vorm geven van de mogelijkheden van de politie en de verwachtingen van de burger.

Tot slot zou men zich kunnen afvragen wat de rol van de politiek is als het aankomt op de relatie politie en burger. Wat de politie is lijkt een wens van de politiek. Hoe de politie zich manifesteert zou een uitvloeisel moeten zijn van de heersende politiek kleur.

5.4 TOT SLOT

In dit hoofdstuk is de algehele conclusie van deze scriptie gegeven. Op deze wijze is antwoord gegeven op de centrale probleemstelling van deze scriptie. Als slotconclusie geldt, dat de verschillende burgerschapconcepties niet voor elkaar onderdoen en elke vorm zich concentreert op een bepaalde specifieke element op verschillende niveaus in de relatie politie en burger. Om toch recht te doen aan het een zo realistisch en concreet mogelijk competentie en deugdenpakket voor de burger enerzijds en de gedrags- en competentiecatalogus van de politieambtenaar anderzijds is ervoor gekozen om rekening te houden met een nieuwe variant op burgerschap; het neo republikeinse. Deze conceptie lijkt een meest reële beeld van de burger te geven in de huidige samenleving. Vervolgens is stilgestaan bij de discussie die vanuit, dan wel op basis van dit onderzoek, kan of zou moeten worden gevoerd.

LITERATUURLIJST

Beus, J.W. de, (1986), *'Classificatie en beleid'*, in: Beus, J.W. de, en Doorn, J.A.A. van, (red), *De Geconstrueerde samenleving, vormen en gevolgen van classificerend beleid*, Meppel/Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Beus, J.W. de (1993), *'John Rawls; De burgerlijke samenleving als democratie'*, in: Kink, B. van, Seters, P. van, Witteween, W., (red), *Gedeelde normen? Gemeenschapsdenken en het recht*, Zwolle, Tjeenk Willink.

Bovens, M.A.P., (1991), *'Burgerschap of burgerzin?'*, *Beleid en Maatschappij* 18, nr 3., 113-4.

Bovens, M.A.P., (1992), *'De republiek der rechtspersonen: over burgerschap en bedrijven'*, in: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C., en Lehning, P.B (red), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Meppel / Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Bovens, M.A.P., Pellikaan, H., Trappenburg, M., (1998), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek?*, in: Bovens, M.A.P., Pellikaan, H., Trappenburg, M., (red), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Bovens, M.A.P., (1998), *'Het communitarisme als catch all-stroming'*, in: Bovens, M.A.P., Pellikaan, H., Trappenburg, M., (red), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Brink, G., van der, 2006, *Culturele contrasten; het verhaal van de migranten in Rotterdam*. Amsterdam, Uitgeverij Bakker.

Burg, F.H. van der (1961), *Preventieve justitie en plaatselijke politie*; Enige historische en juridische beschouwingen over het begrip politie in het Nederlands recht. Voorburg.

Commissie Kleine Criminaliteit (1986), *Eindrapport Commissie kleine criminaliteit*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.

Dahrendorf, R. (1988), *The modern social conflict; An essay on the politics of Liberty*, New York, Weidenfeld & Nicholson.

Dekker, P., en Hart, J. de, (2002), *'Burgers over burgerschap'*, in: Hortulanus, R.P., en Machielse, J.E.M., (red.), *Modern burgerschap. Het sociaal debat*, 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie b.v.

Dekker, P., (2002), *De oplossing van de civil society*. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P., (1999), *'De civil society als kader van onderzoek'*, in: Dekker, P., (red.), *Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Emich, A.M.C. (1995), *Gezag in Wording*, een studie over de organisatie van de politie tussen 1795 en 1825. Apeldoorn, Nederlandse Politie Academie.

Fijnaut, C. (2001), *Voorproeve van een geschiedenis van de Nederlandse politie*. Tilburg, Fijnaut.

Geurts, P., (1999) *Van probleem naar onderzoek, Een praktische handleiding met COO-cursus*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Groeneweg, N., Hallema, A., (1976), *'Van Nachtwacht tot Computermacht' Vijftig eeuwen politie en justitie*. Zaltbommel, Europese Bibliotheek.

Gunsteren, H.R. van, (1986), '*Classificatie van burgers*', in: Beus, J.W. de, en Doorn, J.A.A. van, (red.), *De geconstrueerde samenleving, vormen en gevolgen van classificerend beleid*, Meppel / Amsterdam, Uitgeverij Boom

Gunsteren, H.R. van, (red.), (1992), *Eigentijds burgerschap*, Den Haag, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid

Haarman, J.W., (1922), '*Geschiedenis en inrichting der politie in Nederland*', Alphen aan den Rijn, Samsom.

Hemerijck, A.C., P.B., Lehning, en Simonis, J.B.D., (1992), '*De herontdekte burger*' in: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C., en Lehning, P.B (red), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Meppel / Amsterdam, Uitgeverij Boom

Heyligers, J.C.Th. (1883), *Het politiewezen in Nederland*; Beschouwingen over het politiewezen in Nederland en proeve van een ontwerp van wet op de Organisatie en het Beleid der Politie. 's-Gravenhage, Gebr. Belinfante.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M., (1998), *Overheidsbeleid*, Een inleiding in beleidswetenschap, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Hortulanus, R.P., en Machielse, J.E.M., (2002), *Modern burgerschap*. Het sociaal debat, 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie b.v.

Houten, D. van, (2000), '*Inclusief burgerschap en sociale rechten*', in: Tijdschrift voor humanistiek, jaargang 1, nummer 3.

Joor, J. (2000), *De adelaar en het lam*; Onrust, opruiing en onwilligheid in Nederland ten tijde van het Koninkrijk Holland en de Inlijving bij het Franse Keizerrijk (1806-1813). Amsterdam, De Bataafsche Leeuw.

Karskens, M.L.J., 1991, *Onbeheerst of onbeheersbaar?* Enkele beschouwingen over politiek en individu, Nijmegen, SUN.

Knibbeler, J.M.H. (1967), *BurgerijRPolitie*. Een onderzoek naar oorzaken en achtergronden van conflicten en contactstoornissen tussen burgers en politieambtenaren in Nederland, in een criminologisch perspectief. Alberts Sittard.

Koning, P., et al, (2004), *Centrale doelen, decentrale uitvoering over de do's and dont's van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, No45, Den Haag, Centraal Plan Bureau.

Lelieveldt, H., (1999), '*Wegen naar macht*; politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau', Amsterdam, Uitgeverij ThelaThesis.

Marshall, T.H., (1950), *Citizenship, social class and other essays*, Cambridge University Press.

Marx, K., Engels, F. (1998; 19de herziene druk), *Het Communistisch Manifest*. Amsterdam, Uitgeverij Pegasus.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, (1994) *Integrale Veiligheidsrapportage*, s'-Gravenhage.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, (1999), *Integraal Veiligheidsprogramma*, s'-Gravenhage.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, (2002), *Integrale Veiligheidsrapportage*, Schiedam, Drukkerij PlantijnCasparie.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, (2002), *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Rijswijk, Europrint-Meinema.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, (2003) *Convenant Regionaal Politiekorps Haaglanden 2003-2006*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, (2003) *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*, Den Haag.

Munster, O., van, Berg, E.J.T., van den, Veen, A., van der, (1996), *'De toekomst van het middenveld'*, Culemborg, Berenschot Fundatie/Delwel Uitgeverij b.v.

Oenen, G., van, *De falende burger*, Volkskrant 17 april 2004, Reflex katern, p. 17.

Onderzoekscentrum Financieel Economisch Beleid (1994), *Het Paarse regeerakkoord*: Financiële, economische en sociale aspecten, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Os, P. van, Langhout, F., (2000), *Searching Downstream*, Nijmegen, Drukkerij Triopint b.v.

Projectgroep Organisatiestructuren (1978), *Politie in verandering*: Een voorlopig theoretisch model.

Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005), *Politie in ontwikkeling*: visie op de politiefunctie, Den Haag, NPI.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, (2000), *Aansprekend burgerschap*: de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van de burger, Den Haag, SDU Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen, 2005, *Niet langer met de ruggen naar elkaar*. Den Haag, Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen, 2005, *Eenheid, verscheidenheid en binding*: over concentratie en integratie van minderheden in Nederland, Advies 35, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Rawls, J., (2006), *Een theorie van rechtvaardigheid*, Rotterdam, Lemniscat.

Regiokorps Haaglanden, (2004) *Werkplan Bureau Kwaliteit en Innovatie 2004-2005*, Den Haag.

Regiokorps Haaglanden (2004) *Visitatierapport Regiokorps Haaglanden*, 2004, Den Haag.

Regiokorps Haaglanden, (2003) *Meerjarenkader Haaglanden 2003-2006*, Den Haag.

Rosenthal, U., 't Hart, P., Cachet, A., (1987), *Politie Management*, een politiek bestuurlijke visie, Arnhem, Goude Quint b.v.

Sijses, B., (2003), *Een filosofische kijk op burgerschap*, Forum

SCP, (1994), *Civil society*: Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Civil society en vrijwilligerswerk I, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau

SCP, (1999), *Vrijwilligerswerk vergeleken*, Civil society en vrijwilligerswerk III, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau (red Paul Dekker).

SMP (1990), *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*: Verslag van de Commissie Sociale Zelfredzaamheid in opdracht van de Stichting Maatschappij en Politie, Arnhem, Gouda Quint b.v.

Stokkum, B. van, (1992) *'Een volk van engelen? Een eigentijdse visie op burgerdeugden'*, in: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C., en Lehning, P.B (red), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Meppel/Amsterdam, Uitgeverij Boom.

Terpstra, J., Trommel, W., (2006), *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie*; Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling, Den Haag, Politie en Wetenschap, Elsevier Overheid.

Tweede kamer, (1994), *Regeerakkoord 1994*, Het ontwerp, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij.

Vijver, C., van der (1998) *'Politie, professionaliteit en omgeving'* in Schuyt, Th.N.M., en Steketee, M., (red), *Zorgethiek: ruimte binnen regels*, Utrecht, Uitgeverij SWP Utrecht.

Vijver, C., van der (2003) 'Syllabus Politiestudies'.

Vollaard, B., (2004), *Gelijke beschikbaarheid, ongelijke handhaving*, Een onderzoek naar de consequenties van de regionale verdeling van het politiebudget, Den Haag, Sociaal Plan Bureau.

Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, Amsterdam University Press

Zwan, A., van der, (2003), *De uitdaging van het populisme*, Amsterdam, Meulenhoff b.v.