



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Wat doen ambtenaren als ze regels toepassen?

Doornbos, N.

**Publication date**

2011

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Recht van onderop: antwoorden uit de rechtssociologie

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Doornbos, N. (2011). Wat doen ambtenaren als ze regels toepassen? In M. Hertogh, & H. Weyers (Eds.), *Recht van onderop: antwoorden uit de rechtssociologie* (pp. 99-114). Ars Aequi Libri.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## 6. WAT DOEN AMBTENAREN ALS ZE DE REGELS TOEPASSEN?

Nienke Doornbos

**kernwoorden:** ambtelijke besluitvorming, bureaucratie, uitvoeringsstijlen, beslissingsvrijheid en (interculturele) communicatie.

### 1. Inleiding

In een televisiereclamespot van een verzekeringsmaatschappij komen een moeder en haar dochtertje bij het loket van een zwembad. Het dochtertje is de dag daarvoor haar opblaasbare paarse krokodil vergeten mee te nemen. De krokodil staat voor iedereen zichtbaar achter de baliemedewerker. Terwijl dochterlief zich al verheugd op de teruggave van de krokodil, haalt de baliemedewerker een formulier tevoorschijn dat de moeder in BLOKLETTERS moet invullen. Zij dient het formulier de volgende ochtend tussen 9 en 10 uur in te leveren bij de Dienst Recreatie. 'Maar hij staat daar', zegt de vrouw, wijzend naar de krokodil. 'Ja, hij staat daar', beaamt de medewerker, zonder enige actie te ondernemen.

'Weinig rompslomp is wel zo prettig', is de slogan van deze reclamespot van een verzekeringsmaatschappij<sup>1</sup>, die de gemeente Den Haag inspireerde tot de introductie van een groengele krokodil om overdreven bureaucratie binnen het ambtenarenapparaat tegen te gaan. Zelfs een wet werd naar de krokodil vernoemd: de officiële afkorting van de Wijzigingswet belastingwetten ter vermindering van administratieve lasten is het Wijzigingsplan 'Paarse krokodil'.

Tegenwoordig wordt heel anders tegen ambtenaren en bureaucratie aangekeken dan Max Weber bijna een eeuw geleden deed in zijn postuum verschenen *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922). In zijn ideaaltypische beschrijving van bureaucratie noemt hij een aantal typische kenmerken: in een bureaucratie gaat het om een hiërarchische ordening van verschillende functies met duidelijk omschreven competenties; er is een scheiding van ambtelijke werkzaamheden en privébestaan; het werk neemt de volledige arbeidskracht in beslag, het is geen nevenfunctie; er is vakscholing voor vereist; de taakvervulling geschiedt volgens vaste regels en de besluitvorming vindt doorgaans schriftelijk plaats. De opkomst van de bureaucratie, kenmerkend voor het moderne kapitalisme, was volgens Weber veruit te verkiezen boven eerdere periodes waarin het gezag beruiste op de kwaliteiten van de leider (charismatisch gezag) of op traditie. Bureaucratie, gebaseerd op rationeel gezag, is namelijk beter in staat om maatschappelijke processen te beheersen en te coördineren. Het formele karakter van de regels van de bureaucratie bevrijdt mensen van het beknellende van de traditionele morele kaders en de grilligheid van het gezag van leiders. Weber had echter ook oog voor de keerzijde van bureaucratie. Deze organisatievorm zou de autonomie van het individuele handelen kunnen aantasten en ambtenaren als gevangenen van hun eigen schepping in een 'ijzeren kooi' plaatsen. Hij was dan ook geen voorstander van een verdergaande bureaucratisering, maar zag dit vanuit een buitenstaanderperspectief als een onvermijdelijk proces.

Weber voorspelde dat de bureaucratie zichzelf in stand zou houden, zou versterken en extreme vormen zou aannemen. Weber plaatste de onvermijdelijkheid van een verdergaande

<sup>1</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=hN8kHljY8VU>.

bureaucratisering tegen de achtergrond van de modernisering en 'onttovering' van de wereld. Een toenemende specialisering en arbeidsverdeling maakt dat mensen op een andere manier van elkaar afhankelijk worden. Het onderlinge vertrouwen berust niet langer vooral op religie of traditie, maar in toenemende mate op het recht. Het recht vormt in zijn visie een objectief en onpartijdig kompas waarop een samenleving kan varen. Overigens hebben latere studies aangetoond dat het recht geenszins uit zichzelf neutraal is en vaak bepaalde dominante groepen (*haves*) in de samenleving bevoordeelt<sup>2</sup>, maar in de tijd van Weber was de opgekomen bureaucratie vooral een verademing ten opzichte van eerdere perioden die zich kenmerkten door willekeur en nepotisme.

De reclamespot laat iets zien van de worsteling met bureaucratiesering als onvermijdelijk proces. De bureaucratie neemt daarin Kafkaëske trekken aan. Regels worden als omslachtig, tijdrovend en overbodig voorgesteld. De reclamespot vergroot dit weliswaar sterk uit, maar legt de vinger wel degelijk op de zere plek: meer en meer is er een roep om vermindering van de 'regeldruk'. Veel gemeentes hebben tegenwoordig een meldpunt 'Minder regels' of 'Overbodige regels' waar particulieren en ondernemers kunnen klagen over overbodige wet- en regelgeving. Er is zelfs een Commissie Regeldruk Bedrijven opgericht, die toeziet op de overheidsplannen om de regeldruk voor bedrijven te verminderen. Ook is rechtssociologisch onderzoek verricht naar wat wetgevingsambtenaren kunnen doen om de (perceptie van) 'regeldruk' te verminderen.<sup>3</sup>

Zowel bij de rijksoverheid als bij lokale overheden is de roep om deregulering en terugdringing van het ambtenarenapparaat sterk aanwezig, maar de uitvoering daarvan is een hachelijke zaak. Dat komt onder meer doordat regeringen, al dan niet aangespoord vanuit de Europese Unie, ambitieuze doelstellingen hebben die zij veelal via wetgeving trachten te verwezenlijken. De jaren '70 en '80 hebben een uitbouw van de verzorgingsstaat gebracht. Tegenwoordig zijn het beleidsterreinen als onderwijs, milieu en immigratie, waarop het aantal rechtsregels sterk is toegenomen. Die rechtsregels vragen steeds weer om interpretatie en verfijning. Bovendien worden in toenemende mate sociale partners en maatschappelijke actoren bij het wetgevingsproces en de uitvoering van wetgeving betrokken. De 'terugtrekkende overheid' is dan op een andere manier actief, namelijk als initiator van overleg en in controlerende functies. En zo houdt het ambtenarenapparaat zichzelf in stand.

Paradoxaalwijs laat rechtssociologisch onderzoek enerzijds zien dat er sprake is van een juridisering van de samenleving en een toenemende 'regeldruk', terwijl de rechtssociologie anderzijds aantoont dat er een kloof gaapt tussen de *law in books* en de *law in action* waar het gaat om de uitvoering van die regels. Keer op keer blijkt uit onderzoek dat rechtsregels alleen niet bepalend zijn voor de uitvoeringspraktijk (daarin zelfs vaak slechts een ondergeschikte rol spelen), maar dat ambtenaren zich door tal van factoren laten beïnvloeden, met name organisatorische en institutionele factoren. Het Weberiaanse ideaal van neutrale regels die een sluitend geheel vormen en objectief worden toegepast, is in de praktijk ver te zoeken. Niet alleen de inhoud van het recht, maar ook de vraag of en hoe het recht wordt toegepast, is bepalend voor wat het recht in de praktijk teweegbrengt.

2 Zie o.m. het bekende werk van Galanter 1974.

3 Zie hiervoor het hoofdstuk van Huls & Stoter in dit boek. Stoter & Huls 2006; Dorbeck-Jung & Oude Vrielink van Heffen 2006.

In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe Nederlandse rechtssociologen, eerst geïnspireerd door enkele 'klassieke studies', later ook te rade gaand bij aanpalende disciplines, het onderwerp van ambtelijke regeltoepassing hebben onderzocht. Na een korte karakterisering van de wijze waarop dit onderzoeksveld zich in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw heeft ontwikkeld, wil ik iets laten zien van het empirische materiaal van onderzoek naar beleidsuitvoering. Ik doe dat aan de hand van vier studies die tussen 2000 en 2010 zijn verschenen en die in meer of minder formele situaties laten zien hoe verschillende 'normhandhavers' met rechtsregels omgaan: docenten op een middelbare school, stadsopbouwwerkers, immigratiedienstambtenaren en politieagenten (op de vraag of de typering van docenten als ambtenaren een gelukkige is, kom ik later terug). De nadruk in dit hoofdstuk ligt op algemene uitvoering van beleid en niet specifiek op toezicht en handhaving.<sup>4</sup>

## 2. Onderzoek naar street-level bureaucrats

De theoretische basis voor rechtssociologisch onderzoek naar regeltoepassing in de ambtelijke omgeving is met name gelegd door Kagan (1978), Lipsky (1980), en Hasenfeld (1983). Deze studies zijn overigens ook voor de bestuurskunde een belangrijke bron van inspiratie geweest. De studies onderscheiden zich doordat ze elk een eigen typering geven van bureaucratistische organisaties en het ambtelijke handelen daarbinnen. Zo introduceerde de Amerikaanse politoloog Michael Lipsky de term '*street-level bureaucracies*', om organisaties zoals uitkerings-, huisvestingsinstanties of immigratiediensten aan te duiden waarbij functionarissen dagelijks contact hebben met cliënten. Deze functionarissen kampen volgens Lipsky met beperkte tijd en middelen. Hun organisaties hebben vaak vage en onderling strijdige doelen en het werk is nauwelijks controleerbaar. Ambtenaren worden geacht empathisch contact te hebben met hun cliënten, maar dat wordt onder meer bemoeilijkt doordat zij veelal met onvrijwillige, soms ook met onwillige cliënten te maken krijgen. De cliënten moeten immers iets van de functionarissen gedaan krijgen of zijn onderworpen aan hun besluitvorming. Om deze complexe werksituatie het hoofd te bieden, maken ambtenaren volgens Lipsky gebruik van aanpassingsstrategieën die twee doelen dienen: efficiency van het werkproces en de bescherming van de autonomie van de uitvoerder. Doordat ambtenaren over relatief veel beslissingsvrijheid beschikken (discretionaire bevoegdheid), ontwikkelen zij hun eigen informele regels en routines. Zo zijn zij bijvoorbeeld geneigd om cliënten in categorieën in te delen, om bepaalde cliënten voorrang te geven, sommige praktijken oogluikend toe te staan of juist te verbieden, et cetera. Op deze wijze oefenen ambtenaren de facto veel invloed uit. Dat verklaart volgens Lipsky de discrepantie tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk. De activiteiten van ambtenaren zijn veelal gericht op het beheersbaar houden of verminderen van het aantal cliënten. Een veelal niet openlijk uitgesproken doel van dit 'informele' beleid is dan ook het ontmoedigen van cliënten om gebruik te maken van de diensten van de organisatie.

De keuzes die ambtenaren maken om met schaarse tijd en middelen om te gaan, stelt hen ook voor morele dilemma's.<sup>5</sup> Hoe bepalen ambtenaren welke cliënt prioriteit krijgt en welke niet? Wie heeft het recht om cliënten te beoordelen en aan welke kwalificaties dienen beoordelaars zelf te voldoen? Hoewel deze normatieve keuzes vaak vergaande consequenties

4 Zie daarvoor het hoofdstuk van Mascini & Van Erp in deze bundel en Havinga 2008.

5 Zie met name Hasenfeld 1992.

hebben, blijven zij veelal impliciet. Hasenfeld noemt organisaties die verantwoordelijk zijn voor de bewaking van de toegang en de uitvoering van publieke dienstverlening *human service organizations*. Hij onderscheidt hierin drie typen. Ten eerste zijn er *people changing organizations* die erop zijn gericht mensen te veranderen of te disciplineren, zoals een school of de reclassering. Een tweede type zijn de *people sustaining organizations* die eigenlijk niet veel meer doen dan mensen 'bewaren', zoals een bejaardentehuis. Ten derde onderscheidt hij *people processing organizations*.<sup>6</sup> Dit zijn instanties die veel met de in- en uitstroom van mensen te maken hebben, zoals de Centra voor Werk en Inkomen die zich onder meer bezighouden met de re-integratie van werklozen in het arbeidsproces. In de voorbeelden die in de volgende paragraaf aan de orde komen, kunnen de scholen en de welzijnsorganisaties geschaard worden onder *people changing organizations*, terwijl de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als *people processing organizations* kunnen worden geclassificeerd. In alle gevallen ondergaan cliënten, in Hasenfeld's woorden, een transformatieproces, waarbij mensen als 'ruw materiaal' in een bepaald keurslijf worden gekneed.

Om de morele dilemma's met betrekking tot beleidsprioriteiten het hoofd te bieden, zoeken de *people processing organizations* volgens Hasenfeld politieke steun ter legitimatie van hun beleid. Zij stemmen het beleid af met invloedrijke partijen en proberen de verwachtingen over dat beleid ook zelf te sturen. Zo kan de politie een bepaald incident aangrijpen om te pleiten voor meer 'blauw' op straat. De cliënten zijn overigens zelf geen belangrijke referentiegroep voor dit soort organisaties. Aangezien de cliënten van deze organisaties afhankelijk zijn en er geen 'concurrentie' is van andere organisaties, is er geen directe noodzaak om het beleid aan hun wensen aan te passen. Ook Lipsky wijst erop dat ambtenaren doorgaans onverschillig staan tegenover de tevredenheid van hun cliënten. Toch zijn cliënten niet geheel machteloos. Ambtenaren hebben ook af en toe iets van hun cliënten nodig, bijvoorbeeld hun aandacht, hun medewerking, of hun toestemming. Soms worden hun prestaties beoordeeld op basis van de resultaten die zij bij hun cliënten behalen; in die situaties zullen ambtenaren geneigd zijn zich meer te verdiepen in hun cliënten.

In de studies van Lipsky en Hasenfeld staan de alledaagse routines die het werk in bureaucratische organisaties sturen centraal. Zij laten consequent zien dat ambtenaren in de praktijk discretionaire ruimte hebben om tot een invulling van hun beleidsterrein te komen.<sup>7</sup> Die ruimte is essentieel om onrechtvaardige beslissingen op basis van strikte regeltoepassing te voorkomen en flexibel te kunnen optreden in een complexe of snel veranderende omgeving. Aan de hand van vuistregels en een informele categorisering van cliënten, kunnen snel besluiten worden genomen en blijft de werklust beheersbaar. Deze werkwijze bergt echter risico's in zich van willekeur, rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven.

Uit onderzoek blijkt dat in de wijze waarop ambtenaren gebruik maken van hun beslissingsvrijheid bepaalde patronen, 'uitvoeringsstijlen', zijn te herkennen. Zo maakte Kagan (1978) een typologie van ambtelijke regeltoepassing op basis van twee variabelen: de oriëntatie op regels en de oriëntatie op doeleinden van de organisatie. Hij onderscheidt vier typen van regeltoepassing: 'legalistische regeltoepassing', waarbij regels op mechanische wijze worden toegepast, zonder dat rekening wordt gehouden met beleidsdoelen; 'ongeoorloofde

6 Zie ook Pratts 1979.

7 Zie ook Bakker & Van Waarden 1999.

beleidsvrijheid', waarbij ambtenaren juist alleen maar oog hebben voor de beleidsdoelen en zich weinig of niks gelegen laten liggen aan de regels; 'quasi-rechterlijke regeltoepassing', waarbij de afweging tussen doel en regels in balans is; en 'opportunistische ontwijking van regeltoepassing', waarbij zowel de doelen als de regels aan de laars worden gelapt en ambtenaren vooral oog hebben voor hun eigen belangen. Kagan bepleit de quasi-rechterlijke stijl en onderzoekt hoe een dergelijke uitvoeringsstijl bevorderd kan worden.

In Nederland hebben onder meer Knegt (1986), Aalders (1987), Van der Veen (1990), Minderhoud (1993), Terpstra (1997) en Wiering (1999) een bijdrage geleverd aan onderzoek naar uitvoeringsstijlen door op zoek te gaan naar de rationaliteit achter het besluitvormingsproces van ambtenaren. Zo vond Knegt een ambtelijke, politieke en pragmatische stijl van regeltoepassing bij groepschefs en hogere leidinggevenden van de gemeentelijke sociale dienst. Zijn onderzoek laat zien dat de rol van het recht en van beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid toeneemt, naarmate men op hogere beslissingsniveaus in de organisatie komt. Op alle niveaus geldt echter dat een beroep op de inhoud van de regels het kan afleggen tegen argumenten van andere aard.<sup>8</sup> Ambtenaren zijn er in eerste instantie op gericht om 'redelijke beslissingen' voor hun cliënten te nemen. Dat kan betekenen dat zij regelconform handelen, hetzij omdat dit nu eenmaal de eenvoudigste garantie geeft dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, hetzij omdat daarvoor een duidelijke instructie bestaat of omdat dat eenvoudigweg overeenkomt met de eigen opvattingen en een ambtelijke stijl. Maar het kan ook zijn dat zij materiële gelijkheid vooropstellen en juist sommige cliënten bevoornden om in alle gevallen een vergelijkbaar effect te bewerkstelligen.<sup>9</sup> Ten slotte kan de redelijkheid van een beslissing worden afgemeten aan praktische criteria, in het bijzonder de gevolgen voor de organisatie in kwestie. Zo kan van een bepaalde beslissing worden afgezien, omdat deze een voor de organisatie ongunstige precedentwerking kan hebben.

Ook uit andere studies blijkt dat ambtenaren zich niet altijd naar de regels richten, maar zelf informele regels creëren om zaken te behandelen of in onderhandeling gaan met cliënten.<sup>10</sup> Dat heeft enerzijds met de aard van de regels te maken, die bijvoorbeeld niet-sluitend of dubbelzinnig zijn, anderzijds heeft het met de persoon van de uitvoerder of met het type cliënten te maken. Voor cliënten kan een wisselende uitvoeringspraktijk verstrekende gevolgen hebben. Zo heeft Minderhoud (1993) gewezen op het bestaan van 'geïnstitutionaliseerde verschillen' in de uitvoering van de Wet Kinderbijslag, die leiden tot ongelijke behandeling. Hij trof een aparte afdeling aan voor aanvragen van kinderen van migranten, waarbij extra controles plaatsvonden. Recentelijk is deze thematiek weer actueel geworden, aangezien de Sociale Verzekeringsbank de controles voor Marokkaanse en Turkse gezinnen met kinderen in het buitenland heeft verscherpt.<sup>11</sup>

Samengevat, blijkt uit onderzoek dat in de jaren '80 en '90 is verricht dat ambtelijke regeltoepassing ver af staat van het beeld van neutrale, rationele en welhaast mechanische toepassing van het recht die Weber beschreef. In veel gevallen kun je je zelfs afvragen of 'ambtelijke regeltoepassing' wel een passende aanduiding is van dit onderzoeksterrein. Behalve dat regels worden toegepast, laat onderzoek immers ook zien dat regels worden vermeden,

8 Knegt 1986, p. 168.

9 Knegt 1986, p. 170.

10 Aalders 1987; Engbersen 1990; Van der Veen 1990; Minderhoud 1993.

11 Sociale Verzekeringsbank 2009.

ontweken of zelfs openlijk worden ontdoken. In veel bureaucratische organisaties speelt de toepassing van rechtsregels slechts een ondergeschikte rol; de belangen van de werkeenheden of organisatie als geheel zijn daarentegen primair van betekenis.

Deze onderzoeksuitkomsten, die beleidsmakers en wetgevingsjuristen pessimistisch zullen stemmen, hebben ook weerstand en tegengeluiden ontmoet. Maynard-Moody & Musheno betogen in hun boek *Cops, Teachers, Counselors* bijvoorbeeld dat het discours te veel is verschoven richting de ambtenaar als actor van de staat (*state agents*). Op basis van verhalen die zij politieagenten, docenten en adviseurs hebben laten vertellen over momenten waarop hun eigen opvattingen over rechtvaardigheid en onrechtvaardigheid in conflict kwamen met formele of informele normen, laten zij zien dat de uitvoeringsambtenaren wel degelijk in de eerste plaats met de mensen bezig zijn waarvoor zij het werk doen. Het uitgangspunt van de ambtenaar die voor de overheid wetten, regels en procedures toepast vervullen zij voor het uitgangspunt van de ambtenaar die het uiterste probeert te doen voor die cliënten die het in zijn ogen 'verdienen' (de *citizen agent*). Ambtenaren maken persoonlijke, normatieve afwegingen wie optimale zorg nodig hebben en wie niet, en zetten desnoods regels en managers opzij om hun doelen te bereiken. Regels, procedures en routines zijn dus wel belangrijk, maar uiteindelijk niet bepalend voor het handelen van ambtenaren, dat is namelijk hun *normative or cultural abidance*.<sup>12</sup> Een ander kritiekpunt is dat de gevalstudies te veel op zichzelf staan en zich eenzijdig richten op de werkvloer.<sup>13</sup> Van der Veen wijst op het belang van het bestuderen van omgevingsfactoren en pleit ervoor de aandacht te verplaatsen naar de onderlinge verhoudingen tussen actoren binnen een gehele beleidskolom.

Hieraan wil ik toevoegen dat de tot nog toe verschenen overzichtsstudies<sup>14</sup> vooral ingaan op overeenkomsten tussen verschillende *front-line officers* (om maar eens een minder beladen term dan *street-level bureaucrats* te gebruiken). Inderdaad hebben ambtenaren vanwege de bureaucratische context waarbinnen ze werken, veel met elkaar gemeen.<sup>15</sup> Maar vanuit een rechtssociologisch perspectief is het ook interessant om te bezien wat er specifiek is aan het werken binnen een juridische context, een context waarbij beslissingen worden voorbereid of beslissingen worden genomen die juridische gevolgen hebben voor de betrokkenen. Wat is het 'eigene' aan het werken binnen een juridische context? Wat onderscheidt het werk van een politieagent of een immigratiedienstambtenaar van een welzijnswerker of een docent op een middelbare school? En met name: welke rol speelt het recht in hun werk? Het is een open deur dat recht en rechtsregels een grotere rol spelen in het werk van ambtenaren die in een juridische context werkzaam zijn. Maar betekent dat dan ook dat die ambtenaren zich in hun handelen meer door rechtsregels laten sturen dan ambtenaren die niet in een juridische context werkzaam zijn?

12 Maynard-Moody & Mashino 2003, p. 9. Over het onderscheid in *deserving* en *undeserving poor* zie ook Engbersen 2009, p. 125-138.

13 Van der Veen 1997, p. 12-16.

14 Van Lipsky 1980; Hasenfeld 1983; Maynard-Moody & Musheno en in Nederland Van Bakker & Van Waarden 1999.

15 Zo ook Van der Veen 1997, p. 7.

### 3. Vier casestudies

Op zoek naar het kenmerkende van beleidsuitvoering binnen een formeel-juridische context, bespreek ik hieronder vier casestudies, die op een continuüm kunnen worden geplaatst van niet-juridisch (wel rechtssociologisch) naar sterk formeel-juridisch. Ter illustratie van de empirische aanpak van de verschillende onderzoekers laat ik daarbij fragmenten van hun oorspronkelijke onderzoeksmateriaal zien.

#### Docenten

Docenten op gemengde scholen in het voortgezet onderwijs zijn de *street-level bureaucrats* waar Damir Urem (2008) zich op heeft gericht. Nu denk je bij een docent niet meteen aan een ambtenaar binnen een bureaucratische organisatie; toch zag ook Lipsky de docent als voorbeeld van een functionaris die door middel van direct contact met hun publiek ('*clients*', oftewel in dit geval leerlingen) diensten verleent. Lipsky noemt docenten dan ook in één adem met politieagenten en welzijnswerkers. Urem verwijst niet naar Hasenfeld, maar ook Hasenfeld ziet overeenkomsten tussen deze functionarissen en beschouwt een school als een *people changing organization* bij uitstek.<sup>16</sup> Het gaat Urem met name om het beslissingsgedrag van docenten bij culturele misverstanden, een term die hij niet vooraf definieert, maar door paradigmatische voorbeelden in de loop van het onderzoek construeert.<sup>17</sup> Het gaat hem om situaties waarin distincte normen en waarden botsen met de rechtsregels, de schoolregels of de sociale regels op school. Urem sluit aan bij Lipsky en Knegt, en wil en passant ook nog meer te weten komen over de doorsijpeling van distincte waarden in bestaande waarden en regels.<sup>18</sup> Hij heeft daartoe interviews met vijftig docenten op middelbare scholen gevoerd en nog een aantal casus uitgediept door extra interviews met docenten, leidinggevenden, leerlingen en hun ouders te voeren. Een casus uit zijn onderzoek:

'Ja, juffrouw, maar de meester is homo!'

Tijdens een les Nederlands in klas 2 van een multiculturele VMBO in een grote stad komt het thema homoseksualiteit naar voren. Een aantal kinderen, waaronder alle kinderen met een islamitische achtergrond, een paar Surinaamse en een Nederlands kind, vinden homoseksualiteit verwerpelijk. Een homo kan volgens hen geen goed mens zijn. Een van de leerlingen, een leerling met een Marokkaans-islamitische achtergrond, zwengelt de discussie een week later opnieuw aan omdat hij van zijn oudere broer heeft gehoord dat zijn vroegere meester op de basisschool homo is. Dit heeft hem sterk in verwarring gebracht. De docente vraagt hem of hij de meester een leuk mens vond, hetgeen het jongetje beaamt. Daarop vraagt zij hem of de docent aardig tegen hem en tegen andere kinderen was. Ook dit bevestigt het jongetje dat daar echter in twijfel aan toevoegt: 'Ja, juffrouw, maar hij is homo!'

Kan een homo ook een leuke man zijn, ondanks dat hij anders is? Het blijkt dat geen van de islamitische kinderen in de klas het samengaan van homoseksueel zijn en een goed mens zijn, accepteren. Dit sterkt de docent in haar vermoeden dat hier sprake is van een cultureel conflict van normen en waarden. Uit het feit dat het jongetje haar zelf hierover een vraag had gesteld ten overstaan van de gehele klas, maakt zij op dat hij worstelt om het beeld dat hij

16 Zo ook Maynard-Moody & Musheno 2003.

17 Urem 2008, p. 63.

18 Het pluralistische type van legaliteit van Hoekema & Van Manen 2000.

van huis uit heeft meegekregen van homo's te rijmen met het beeld dat hij hiervan op school krijgt. Daarop neemt zij de beslissing om dezelfde methode te gebruiken als de week ervoor, namelijk het jongetje te confronteren met een paar simpele vragen en hem zelf het antwoord te laten formuleren. Zij zegt hierover:

Hij moest zelf de juiste antwoorden vinden. Hij zei dat de meester een leuk en aardig mens was. Toen vroeg ik hem of hij als mens veranderd was. Toen stond het jongetje in de klas stil na te denken. Hij zei niks, maar iedereen wist wel wat het antwoord was.

Urem is met name geïnteresseerd in de vraag waarop docenten hun beslissingen legitimeren om onderwerpen die geen deel uitmaken van het onderwijsprogramma, te bespreken en in de rol die regels (rechtsregels, sociale regels, eigen regels) daarbij spelen. In tegenstelling tot de docente beschouwt hij deze casus niet als een cultureel misverstand, maar als een botsing van de vrijheid van godsdienst en het discriminatieverbod. De vrijheid van godsdienst zou met zich meebrengen dat de docente het standpunt van de homofobe jongeren zou moeten accepteren, maar in werkelijkheid geeft de docente meer gewicht aan het discriminatieverbod. Zelf doet zij een beroep op haar 'eigen regels':

Ik denk dat je orde in de klas kan vasthouden door heel duidelijke regels te stellen en je duidelijk aan deze regels te houden... Mijn eigen regels zijn dat je respect heb voor elkaar, voor andere mensen, culturen en religieuze overtuigingen, ... dat je iemand probeert te begrijpen, elkaar probeert te helpen, ... elkaar accepteert en dat wij proberen het leuke in iemand te zoeken.

Haar gedrag is in overeenstemming met de regels die in de schoolgids worden vermeld over het '... op respectvolle wijze met elkaar omgaan', waarbij '... seksueel discriminerende opmerkingen...' vermeden dienen te worden. Het optreden van de docente valt niet te rijmen met Lipsky's theorie dat het *street-level bureaucrats* vooral te doen is om het onder controle houden van de clientèle, waardoor zij weinig oog hebben voor hun welzijn. De docente toont zich juist begaan met haar leerlingen door hen te willen voorbereiden op het samenleven in een pluralistische maatschappij waar mensen uiteenlopende gewoontes en voorkeuren hebben.<sup>19</sup>

Ten aanzien van de culturele misverstanden constateert Urem dat docenten wel veel praten over regels en er ook van overtuigd zijn dat hun handelen voldoet aan de regels, maar dat zij zich vooral laten leiden door hun opvattingen over 'classroom management' en door ethische overwegingen over goed onderwijs. Het is onmogelijk vooraf te voorspellen hoe een docent handelt bij een cultureel misverstand. De beslissingen worden door een persoonlijke interpretatie van de omstandigheden van elke gebeurtenis bepaald. Daarbij speelt een rol dat docenten geen eerdere ervaringen met vergelijkbare misverstanden of culturele conflicten hadden en ervaringen ook niet op een systematische manier uitwisselen, waardoor er ook geen sociale regels of zelfs maar gedeelde betekenissen worden gevormd over het handelen in situaties waarin eigen waarden en distincte waarden botsen. Rechtsregels noch schoolregels, sociale regels of eigen regels spelen een rol bij dit beslissingsgedrag, sterker nog: docenten houden zich niet aan de regels. Het handelen van docenten is louter situatief, deels gericht op zelfhandhaving, deels op taakvervulling en op algemene onderwijswaarden. Urem

19 Urem 2008, p. 181-189.

neemt dan ook vrij radicaal afstand van de idee dat regels gedrag kunnen voorspellen en dat regels een instrument voor gedragssturing kunnen zijn.<sup>20</sup>

### Buurtopbouwwerkers

Hoe wordt recht gedaan in een buurt, is een vraag uit het onderzoek van Joyce Hes (2001), een vraag die langzaam transformeerde tot: hoe wordt recht gedaan aan een buurt? Hes hanteert daarbij een personalistisch perspectief, waarbij een buurt wordt opgevat als een miniaturdemocratie, en het recht in de gemeenschap zelf gevonden dient te worden en niet over de hoofden van de mensen heen kan ontstaan of kan worden gehandhaafd. Zij is met name geïnteresseerd in hoe het recht op microniveau van onderop wordt gevormd.

#### 'Als het maar werkt'

De Indische Buurt is een achterstandsbuurt in Zwolle die in 1994 negatief in het nieuws kwam toen buurtbewoners een Antilliaans gezin eigenhandig de buurt uitwerkten. De politie en de Mobiele Eenheid kwamen er aan te pas om de orde te herstellen. De buurt kenmerkte zich door een hoog percentage langdurig werklozen, veel criminaliteit en grote sociale achterstanden. Het BITZ (Buurt Interventie Team Zwolle), bestaande uit Joop, een maatschappelijk werker, Wessel, een politieagent, en Freddie, een medewerker van een woningbouwvereniging, moest het tij keren. Uit het onderzoek van Hes naar de werkzaamheden van het BITZ kwam naar voren dat de aanpak onorthodox was, maar succesvol: de veiligheid is toegenomen, mensen zijn meer betrokken bij de buurt en er is minder vandalisme en geweld.

Wat heet onorthodox? We kunnen rustig vaststellen dat het team beginselen van de rechtsstaat aan de laars lapt. De idee dat bestuurlijk handelen dat de rechten en vrijheden van individuen beknot een wettelijke basis dient te hebben (legaliteitsbeginsel) of dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden (gelijkheidsbeginsel) is ver te zoeken in de dagelijkse beslissingen die het team neemt. Zo werd bijvoorbeeld het woningtoewijzingsbeleid, waarbij mensen punten kregen voor het aantal familieleden en de tijd die zij op de wachtlijst hadden gestaan, vervangen door een eigen werkwijze van het team. De teamleden stelden op basis van interviews vast of een nieuwkomer zou aarden in de buurt en of de buurt voor hem geschikt zou zijn. Dit leidde ertoe dat allochtonen werden geweerd, omdat die naar de mening van buurtbewoners niet in de buurt zouden passen. Franssen, destijds burgemeester van Zwolle zei hierover later in de *Volkskrant*:

Mij werd destijds verteld dat met de komst van verkeerde mensen in de wijk de vlam weer in de pan kon slaan. Allochtonen zouden er binnen de kortste keren weer worden uitgemept. Je kan als bestuur de voeten in de klei zetten en zeggen dat je dat niet tolereert. Maar dan heb je een hoop ruzie en kun je weer van voren af aan beginnen. Soms is het beter de regels opzij te zetten, mits je een helder concept hebt en het beleid is geaccordeerd door de gemeenteraad.<sup>21</sup>

Het ging nog verder, want het team stelde ook speciale contracten op met nieuwe huurders die geheel op hun situatie was toegesneden. Zo kreeg mevrouw A. een huurcontract op voorwaarde dat ze haar twee zoons niet bij zich in zou laten wonen. Beide zoons, die nogal een notoire reputatie hadden in de buurt en voorheen in een woonwagen woonden, kregen ook

20 Urem 2008, p. 241-243, zie ook p. 267.

21 Groen 2001, aangehaald door Hertogh 2010.

woonruimte toegewezen. In hun contracten werd het de mannen expliciet verboden om meer dan een liter bier per dag te drinken. De directeur van de woningbouwvereniging verdedigde dit beleid als volgt: 'Je kan zeggen: gelijke monniken, gelijke kappen, maar dat ging voor de Indische buurt niet op. Daar was juist geen sprake van gelijke monniken!'<sup>22</sup>

Van 'bovenaf' beschouwd worden de beginselen van de rechtsstaat wellicht verkwanseld door het BITZ, van 'onderop' bekeken voldoet de aanpak in elk geval aan wat de betrokken teamleden zelf verstaan onder rechtvaardig bestuur. Twee waarden staan daarbij hoog in het vaandel: responsiviteit (luisteren naar wat burgers te zeggen hebben en daar ook naar handelen) en materiële gelijkheid (zorgen dat de achterstandpositie van sommigen wordt vermindert). Het handelen is niet willekeurig, maar wordt afgemeten aan eigen regels, die door een van hen als volgt worden samengevat:

Regel één is: luisteren naar de bewoners; regel twee: niet terugschrikken voor creatieve oplossingen. Moord, mishandeling, diefstal, dergelijke zaken mag de politie natuurlijk nooit door de vingers zien. Dan is keihard optreden vereist. Maar verder kan het heilzaam zijn de regels soms op te rekken en soepel te hanteren.<sup>23</sup>

Volgens Hertogh illustreert dit verschil in perspectief van bovenaf en van onderop het verschil tussen een Amerikaanse en een Europese conceptie van *legal consciousness* bij ambtenaren. In de Amerikaanse conceptie gaat het erom hoe mensen – buurtopbouwwerkers in dit geval – het (officiële) recht ervaren. In de Europese conceptie wordt breder gekeken en staat de vraag centraal: wat ervaren mensen zelf als recht?<sup>24</sup> Beginselen van de rechtstaat, zoals legaliteit en gelijke behandeling spelen in zijn algemeenheid geen rol in het handelen van de buurtopbouwwerkers in de Indische buurt. Toch spelen zij een belangrijke rol in het realiseren van de normatieve idealen van bestuurlijke rechtvaardigheid. Die idealen worden alleen zichtbaar als de Europese invulling van juridisch bewustzijn wordt gehanteerd.

De casus van het BITZ maakt duidelijk dat *street-level workers* niet alleen soms van hun werk of van hun cliënten vervreemd raken<sup>25</sup>, maar ook van het recht. Er bestaan echter gradaties in de mate waarin ambtenaren zich bewust zijn van het recht en zich identificeren met het recht. Hertogh onderscheidt daarbij de 'juridisch actieven' (bewuste identificatie), de gezagsgetrouwen (onbewuste identificatie), de cynici (bewust afzetten tegen het recht) en de buitenstaanders (onbewust afzetten tegen het recht). De leden van het BITZ kunnen zijns inziens als cynici en buitenstaanders worden getypeerd. In organisaties waar ambtenaren van het type cynici en buitenstaanders werken, kan een cultuur van 'fatalistische' ambtelijke besluitvorming postvatten, waarbij elk geloof in de mogelijkheid van een rechtvaardig bestuur wordt verlaten.<sup>26</sup>

### Ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Doornbos (2006) laat zien hoe de alledaagse, discursieve praktijk van de behandeling van asielaanvragen veelal leidt tot onbegrip en miscommunicatie, hetgeen voor asielzoekers verregaande, negatieve gevolgen kan hebben. In de periode oktober 1999 – juni 2001 obser-

22 Hes 2001, p. 61, aangehaald door Hertogh 2010.

23 Groen 2001, aangehaald door Hertogh 2010.

24 Hertogh 2010.

25 Lipsky 1980, p. 75-76.

26 Hertogh 2010.

veerde zij, samen met collega Khalil Shalmashi, 90 eerste en nader gehoren bij de IND en 48 gesprekken die rechtsbijstandsverleners voerden met asielzoekers. In navolging van Lipsky en Hasenfeld benadrukt zij het onvrijwillige karakter van de relatie tussen de ambtenaren en hun cliënten binnen *people processing organizations* zoals de IND of de Stichting Rechtsbijstand Asiel (inmiddels opgeheven). Dat betekent niet dat asielaanvragers geen inspraak hebben of dat de interactie niet met hun toestemming plaatsvindt; de aanvragers doen immers zelf een beroep op de IND om bescherming van de Nederlandse overheid te krijgen. Zij kunnen echter weinig invloed uitoefenen op de wijze waarop de gehoren plaatsvinden. In de Vreemdelingencirculaire (C3/13.4.2 Vc 2000) is over het nader gehoor onder meer geregeld:

Tijdens het nader gehoor wordt de asielzoeker gevraagd de informatie te verstrekken die nodig is voor het beoordelen van de asielaanvraag. De ambtenaar van de Immigratie- en Naturalisatiedienst geeft de asielzoeker, in eerste instantie, de gelegenheid vrijuit over de asielmotieven te spreken. De asielzoeker wordt hierbij zo beperkt mogelijk onderbroken voor het stellen van vragen. Vervolgens onderzoekt de ambtenaar de verschillende aspecten van het asielrelaas.

In de praktijk concludeert Doornbos dat asielzoekers sterk worden gestuurd tijdens het nader gehoor en veelal niet veel ruime krijgen om achtergrondgegevens te verschaffen die hun zaak in een bredere context plaatsen. Een voorbeeld uit een gehoor van een Guinese minderjarige asielzoeker in de zomer van 2001 in het Onderzoeks- en opvangcentrum te Gilze.

'Mag ik u even onderbreken?'

Ambt.: Nu wil ik u verzoeken dat u de redenen vertelt waarom u uw land hebt verlaten. Ik wil u ook verzoeken zo concreet mogelijk uw verhaal te vertellen met data en namen. Graag zo chronologisch mogelijk.

Asz. (via tolk): Ik woon in (plaats) aan de grens van Liberia en Sierra Leone. Heel lang geleden vond een spontane aanval van rebellen...

Ambt.: Mag ik u even onderbreken? Het gaat om uw verhaal. We zijn van de algemene situatie op de hoogte. Akkoord?

Asz. (via tolk): Oké. In december 2000 toen de laatste aanval plaatsvond, is iedereen gevlucht. Op die dag was ik zelf niet aanwezig. Ik ben samen met andere vrienden vertrokken. (...) Toen we aankwamen bij de stad (naam), tachtig kilometer verderop, (...) waren we bang voor de rebellen en aan de andere kant ook voor de autoriteit.

Ambt.: Mag ik even teruggaan naar (woonplaats aanvragers). U was niet thuis. Hebt u nou rebellen gezien toen u vertrok met die vrienden?

Asz. (via tolk): We hebben mensen met wapens gezien en rood vuur. De hele wijk was in de fik gestoken.

Ambt.: Oké. Toen kwamen jullie aan in (plaatsnaam)...

Asz. (via tolk): Dat was op de zeventiende. We dachten toen dat we rebellen tegenkwamen, maar (...) het bleken militairen te zijn die ons wilden spreken. Ze hebben ons naar hun post gebracht.

(De functionaris stelt gerichte vragen ter verduidelijking, onder meer of de asielzoeker zich moest identificeren bij de militairen, welke rang de militairen hadden en hoe zijn vrienden heten; De asielzoeker vertelt vervolgens in detail over hoe hij is mishandeld. Hij verklaart onder meer:)

Asz. (via tolk): Zij hebben ook mijn arm gebroken. (...) Ik moest op de grond liggen en zij hebben met hun voet op mijn rug gestaan. Hij vroeg mij naar hem te kijken

en als ik dat deed kreeg ik een klap. Hij vertelde dat als ik zou bewegen, hij mij zou neerknallen.

Ambt.: Weet u de rang van die man?

Asz. (via tolk): Hij had een schouderstreepje.

Ambt.: Weet u de naam?

Asz. (via tolk): Nee. Zij hebben mij van achteren vastgehouden, en zeiden: 'Jullie zullen zien, jullie zijn allemaal rebellen. Wij zullen jullie de een na de andere vermoorden.'

Ambt.: Ik hoef niet alles woordelijk te horen. Voor mij zijn de grote lijnen genoeg. Ik hoef niet elk woord wat zij zeiden te horen.

Asz. (via tolk): Ze hebben ons in een militaire vrachtwagen gestopt.

Ambt.: Wie 'ons'?

Asz. (via tolk): In de vrachtwagen zag ik andere mensen. Hij vertelde dat hij ons naar (plaats S.) zou brengen. We vertrokken de achtste en zijn de tiende aangekomen. Zij hebben ons naar een groot plein gebracht, het plein van kamp A.

Ambt.: Oké, we gaan weer terug naar de essentie van het verhaal.

Asz. (via tolk): Ze hebben mij gebracht naar het gebouw en tegen mij gezegd: 'Het is afgelopen met je.' (...)

Over martelingen zegt de aanvrager nadien nog het volgende:

Asz. (via tolk): Gedurende mijn detentie hebben zij mij gemarteld en mishandeld. Maar ik zeg het niet, omdat u zei dat u dat niet hoeft te horen.

Ambt.: Ik vind het heel belangrijk dat u dat vertelt, maar ik hoef niet elke klap te horen.

Asz. (via tolk): Op Schiphol vertelde de politie ook dat ik rode ogen heb.

Ambt.: Bent u ook in uw cel gemarteld?

Asz. (via tolk): Ja, we moesten op onze knieën lopen en rechtstreeks in de zon kijken.

Ambt.: Oké, dit is uw verhaal.

Asz. (via tolk): Ja.

Ambt.: Ik zal zo meteen nog vragen stellen over dingen die mij nog niet helemaal duidelijk zijn. Maar dit is in elk geval de kern van uw verhaal. Heb ik u de ruimte gegeven om te vertellen wat u wilde zeggen?

Asz. (via tolk): Ja.

Het onderzoeksmateriaal van Doornbos past in het beeld van Lipsky waarbij hij beschrijft dat ambtenaren vooral bezig zijn met het onder controle houden en ontmoedigen van hun cliënten. Door de vraagstelling, de instructies aan asielaanvragers wat wel en niet te zeggen, en de vaststelling van de ambtenaar dat dit de kern van het verhaal is, blijft het asielrelaas oppervlakkig. Er is geen sprake van een vrije reproductie in die zin dat de asielzoeker eerst vrijuit zijn verhaal mag doen. Het gehele gehoor vindt plaats aan de hand van de vragen van de ambtenaar. Asielaanvragers wordt geregeld tegengeworpen vaag te zijn of hun verhaal niet aannemelijk te hebben gemaakt. In sommige gevallen is dat ook een probleem. In sommige andere gevallen kunnen asielzoekers echter aanmerkelijk meer bijzonderheden over hun zaak geven, dan waar ambtenaren in zijn geïnteresseerd. Ook problemen met de taal of met een tolk die onoordeelkundig handelt, kunnen er toe bijdragen dat een aanvrager onvoldoende gelegenheid wordt geboden zijn beweeggronden toe te lichten. Van het asielrelaas wordt ter plekke een verslag gemaakt op de computer dat, nadat het nog één keer

via de rechtshulpverlener ter correctie en aanvulling is voorgelegd aan de asielzoeker, als vaststaand wordt gepresenteerd, ondanks dat het in sommige gevallen aanwijsbare tekortkomingen bevat. Het circuleert vervolgens binnen tal van organisaties, niet alleen binnen de IND, maar ook binnen de rechtbank, en binnen rechtshulpverlenende instanties, en het dient binnen elk van die organisaties als uitgangspunt voor juridische beslissingen.

#### Politieagenten

*Negotiating the truth* komt niet alleen bij asielgehoren voor, maar ook bij verhoren van verdachten in strafzaken. Dat de tekst in het proces verbaal niet exact de eigen woorden zijn van de verdachte, zoals het Wetboek van Strafvordering voorschrijft, was al langer bekend.<sup>27</sup> Criminologe Martha Komter laat nog eens zeer gedetailleerd zien hoe die transformatie van verklaring naar geschreven tekst verloopt en welke rol de verslaglegging per computer daarbij speelt.<sup>28</sup> Haar werk laat op microniveau zien hoe een politieverhoor in de Amsterdamse binnenstad wordt geconstrueerd binnen een bureaucratische, *people processing context*. Zij beschrijft bijvoorbeeld een zaak waarin een politieagent een aanvankelijk ontkennende verdachte stap voor stap naar een bekentenis loodst.

#### 'Wees es eerlijk ten opzichte van jezelf'

Agent: Zeg me nou es de waarheid ... en kijk me es aan... Want ik heb echt het vermoeden dat je liegt tegen mij.

Verdachte: Hoezo?

Agent: Hoezo? Omdat het allemaal van toevalligheden aan elkaar hangt.

Verdachte: Nou, maar het is geen toevalligheid dat ik hem had ontmoet...

Agent: Sorry?

Verdachte: Ik heb hem ontmoet dus dat is geen toevallig..

Agent: Ja dat je hem hebt ontmoet, okee, maar. (...) Ben jij niet degene geweest die die doos heeft genomen?'

Verdachte: Nee, ik heb hem niet weggenomen ik heb hem alleen open gemaakt dat weet ik.

Waarheidsvinding is het officiële doel van de verhoren in strafzaken. Maar de verdachten zijn, in Lipsky's termen, 'onvrijwillige cliënten' bij uitstek; zij hebben er meestal geen belang bij dat 'de waarheid' aan het licht komt. De verdachte in deze zaak heeft de agent tot nog toe verteld dat zij met haar twee jonge dochters naar de markt ging, waar zij bij een stalletje de inhoud van een vitrinedoos bekeek. Toen de marktvrouw haar waarschuwde de vitrinedoos niet te openen, kocht zij een broche en ging weg. Zij ontmoette vervolgens een kennis, Clive, die zij vertelde over een armband in de vitrinedoos in de verwachting dat hij de armband voor haar zou stelen. Zij ging op een terrasje zitten en inderdaad maakte even later Clive zijn opwachting met de gehele vitrinedoos. Zij leegde de doos in haar tas en verstopte de vitrinedoos achter haar boodschappentassen. Opeens stond echter de marktvrouw met een vriend voor haar, beschuldigde haar ten onrechte van diefstal van de vitrinedoos en schakelde de politie in.

27 Komter 2003.

28 Komter 2006.



De ruimte ontbreekt in dit hoofdstuk om er uitvoerig op in te gaan<sup>29</sup>, maar tijdens het verhoor wijst de politieagent haar er onder meer op dat zij geen 'goede' verklaring heeft voor haar gedrag, terwijl zijn verklaring (dat verdachte iets gestolen heeft) 'logisch' is. Ook doet hij er elke keer een schepje bovenop. Hij suggereert bijvoorbeeld dat de verdachte van tevoren al wist wat zij van plan was. Hij geeft bovendien het verhoor een morele lading door haar moederschap te bekritisieren, aangezien de diefstal in bijzijn van haar dochters zou hebben plaatsgevonden door op te merken: 'Klasse hoor, goede opvoeding'. In interactie met de verdachte wordt een sfeer gecreëerd waarin zij uiteindelijk akkoord gaat met een minder vergaande versie dan de ambtenaar voorstelt. De politieambtenaar brengt haar in een positie waarbij zij kan laten zien dat zij een 'goede persoon' is door toe te geven dat zij eerder heeft gelogen en de diefstal wel degelijk heeft gepleegd.

- Agent: Wees es eerlijk ten opzichte van je zelf. Zeg es wat je van jezelf vindt.  
 Verdachte: Niet goed.  
 Agent: Dat is het enige, niet goed? Of is der nog meer?  
 Verdachte: Het is niet goed wat ik heb gedaan.  
 (...)  
 Agent: Je zei net voor je dochters wil je een goede toekomst... Daardoor moet je deze situatie vermijden, toch?  
 Verdachte: Zal wel kunnen, ja.  
 Agent: Dat moet je toch ergens beginnen (lange stilte). Waarom begin je dan niet hier? (...) Zodat je je dochters een betere toekomst kan geven. (...) Ik weet niet of je de waarheid hebt verteld, maar mijn idee van een schone lei is beginnen met hier de waarheid te vertellen en dan naar buiten lopen. (...) De waarheid, heb je die nou verteld?  
 Verdachte: [schudt haar hoofd]  
 (...)  
 Agent: Ik zet er nu in [in het verslag, ND] ik heb niet helemaal de waarheid verteld, maar ik zal u nu de waarheid vertellen. Okée? (typt 21 seconden) Voordat je mij de waarheid gaat vertellen..  
 Verdachte: Ja  
 Agent: Wil ik je eerst effe zeggen dat ik het knap vind.  
 Verdachte: Wat?  
 Agent: Dat ik het knap vind dat je dat doet.

Komter laat zien dat het optekenen van een bekentenis van een aanvankelijk ontkennende verdachte veel tijd en moeite kost. Het verhoor heeft verschillende fases. Het begint met een fase waarin de agent de versie van de verdachte van de feiten in twijfel trekt. Door ze echter wel op te schrijven, gaat hij enigszins mee in het verhaal, maar een alternatieve versie van de gebeurtenissen hangt dan al in de lucht. In de tweede fase maakt de agent gebruik van gezond verstand over hoe de dingen normaal gesproken lopen, waardoor de verdachte de onredelijkheid van haar gedrag inziet. De andere, 'logische' gang van zaken, die haar wordt voorgehouden, leidt tot lange stiltes aan de kant van de verdachte. In de derde fase stuurt de agent haar in de richting van een 'vrijwillige' bekentenis, waarbij hij vooral een beroep doet

29 Ik geef de fragmenten hier in zeer gecomprimeerde vorm weer, zonder de versprekingen en stiltes van de gespreksdeelnemers, en doe daarmee niet helemaal recht aan het materiaal van Komter (2006), die geluidsbandopnamen heeft gemaakt van de geobserveerde politieverhoren.

op haar morele overwegingen. Om te kunnen laten zien dat zij een 'goede persoon' is, moet ze echter eerst de diefstal bekennen. Tot slot is er een fase waarin de agent haar een soort nazorg biedt door te benadrukken dat hij het knap vindt dat ze de waarheid wil vertellen.

#### 4. Conclusies

De vier casestudies sluiten aan bij de in paragraaf 2 besproken eerdere studies in hun beschrijvingen van de wijze waarop ambtenaren handelen en de consequenties die dat heeft voor henzelf, de organisatie en de cliënten wier zaken zij behandelen. Het werk van de 'klas-siekers' inspireert rechtssociologen nog steeds – bewust of onbewust – bij onderzoek naar uitvoerende taken van ambtenaren. Zo is er bijvoorbeeld de focus op de dagelijkse routine van uitvoeringsorganisaties en de al dan niet verholen, morele keuzes die daarin worden gemaakt.

Er is echter ook een duidelijke breuk met het verleden. De auteurs slaan ook nieuwe wegen in. Zo is er meer belangstelling voor hoe praktijken worden geconstrueerd door middel van taal en discours. Niet zozeer de uitvoeringsstijlen of de kenmerken van de organisatie staan centraal, maar de interacties tussen ambtenaren en hun cliënten zijn onderwerp van studie. Mede doordat de clientèle van samenstelling is veranderd – multicultureler is geworden – is ook de aandacht van een deel van de onderzoekers verschoven naar dilemma's die samenhangen met multiculturaliteit binnen de uitvoeringspraktijk van ambtelijke organisaties. Extra aandacht voor taal, communicatie en cultuur is in dat opzicht een logische keuze. Een gevolg van deze keuze is evenwel dat van de door Van der Veen bepleite integratie van onderzoek en de aandacht voor onderlinge interacties tussen actoren binnen een gehele beleidskolom weinig terecht is gekomen.

Door de interacties (en niet de uitvoerders of de organisatie) als onderzoekseenheid te kiezen wordt te meer duidelijk dat er nog veel meer 'versturende' factoren zijn in de uitvoering van wet- en regelgeving dan het eerder verrichte onderzoek al duidelijk maakte. Dat onderzoek liet met name zien dat een strikte regeltoepassing vooral werd doorkruist door persoonlijke doelen, zoals behoud van autonomie, en organisatiedoelen, zoals een beheersing van werkvoorraden. Nu blijkt dat ook taal- en communicatieproblemen of cultuurverschillen de ambtelijke regeltoepassing in de weg kunnen staan.

Kijken we, tot slot, naar de verschillen in uitvoering tussen organisaties en uitvoerders die in de vier casestudies centraal staan, met in ons achterhoofd de vraag wat kenmerkend is voor het werken binnen een juridische context, dan valt met name op dat het werk van ambtenaren binnen een juridische setting expliciet gericht is op feitenvaststelling of waarheidsvinding. De voorbeelden van Doornbos en Komter maken echter ook meteen duidelijk dat deze begrippen moeten worden gerelativeerd. De verklaringen die ambtenaren uit de monden van hun cliënten optekenen, zijn min of meer het resultaat van een gezamenlijk onderhandelingsproces aan de hand van veelal sterk voorgestructureerde standaard vragenlijsten. Het gaat om een functionele waarheid, 'zoveel waarheid als nodig is voor het kunnen doen van een uitspraak, zoveel waarheid als vereist is voor het kunnen toepassen van de rechtsregels'.<sup>30</sup>

30 De Bock 2001, p. 34.

De waarheid, kortom, waar een beslissend ambtenaar of rechter mee uit de voeten kan, die in elk geval alle elementen in zich heeft die voor een juridische beoordeling relevant zijn. Bij de uitoefening van hun taken zijn ambtenaren binnen een juridische context ook zelf strikter gebonden aan wet- en regelgeving. Maar ook daar worden de beleidsregels wel eens opzij gezet ten gunste van informele regels op de werkvloer en ligt een ongelijke behandeling als gevolg van informele categorisering van typen cliënten op de loer.

Het werk van ambtenaren binnen een juridische context kenmerkt zich dus vooral doordat het anticipeert op een eventuele verdere behandeling binnen een nog formelere juridische context, namelijk die van de rechterlijke besluitvorming. Dit maakt het werk van immigratiedienstambtenaren, politieagenten, maar ook van ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving of milieuwetgeving, wezenlijk anders dan het werk van docenten op een middelbare school of buurtopbouwwerkers. Ambtenaren in juridische settings vergaren informatie en verrichten onderzoek dat is gericht op de toepassing van rechtsregels. De bekentenis die de politieagent een verdachte ontlokt moet alle elementen van een strafbaar delict in zich dragen. Het proces-verbaal moet de antwoorden bevatten op de vragen die de rechter zich op grond van artikel 350 Wetboek van strafvordering stelt: Is het ten laste gelegde bewezen? Is het bewezen verklaarde strafbaar? Is de verdachte strafbaar? Welke sanctie moet worden opgelegd? De communicatie tussen ambtenaar en cliënt anticipeert op de beslissing die genomen gaat worden en is daar in zekere zin al van doortrokken. Dossiervorming op grond waarvan rechterlijk besluitvorming kan plaatsvinden staat voorop. Informatie die eenmaal in het dossier staat, wordt vervolgens een waarheid op zich. Ook al is een proces-verbaal strikt genomen geen verklaring in eigen woorden, net zomin als bij het nader gehoor sprake is van een vrije reproductie van het asielrelaas, de geconstrueerde versie van de ambtenaar is in de praktijk leidend bij de gehele verdere behandeling van de zaak, zelfs tot aan de hoogste rechter toe.

De verschoven aandacht naar ambtenaar-client interacties laat echter bovenal zien dat het werk van *street-level* ambtenaren in sociaal opzicht uitermate complex is en dat daarachter meer morele keuzes schuilgaan dan men op het eerste gezicht zou vermoeden. Rechts-sociologen maken dit proces zichtbaar en besteden daarbij ook aandacht aan de meer schimmige kanten van het werk. Niet altijd doet dit recht aan de soms tegenstrijdige eisen die aan het werk van ambtenaren wordt gesteld. De onderzoekers zijn met andere woorden de spreekwoordelijke beste stuurder die hoog en droog aan vaste wal staan.