UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Rechterlijke samenwerking is rechterswerk

Dijksterhuis, B.M.

Publication date
2008

Published in
Recht der Werkelijkheid

Link to publication

Citation for published version (APA):
Dijksterhuis, B. M. (2008). Rechterlijke samenwerking is rechterswerk. *Recht der Werkelijkheid*, 59-63.

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, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:12 Sep 2026

RECHT DER WERKELIJKHEID
Tijdschrift voor de Sociaalwetenschappelijke Bestudering van het Recht

Redactie:

dr. K. van Aeken
dr. A. Böcker
dr. N. Doornbos
dr. B.R. Dorbeck-Jung
dr. R. Knegt
dr. B.M. Oomen
dr. M. Oude Vrielink
dr. B.C.J. van Velthoven
dr. H.A.M. Weyers

Redactiesecretariaat:

mw.dr. N. Doornbos
e-mail: n.doornbos@law.uu.nl

Redactie-assistentie en lay-out:
mw. M. van Bon
e-mail: M.vanBon@law.uu.nl

Recht der Werkelijkheid is een interdisciplinair platform voor reflectie op het gebied van rechtssociologie, rechtsantropologie, bestuurskunde, rechtseconomie, rechtspsychologie en rechtsgeschiedenis. Het richt zich in het bijzonder op vernieuwende empirisch-theoretische bijdragen over de maatschappelijke ontwikkelingen en de huidige betekenis van het recht.

Recht der Werkelijkheid maakt bij de beoordeling van de aangeboden artikelen gebruik van referenten van buiten de redactie. Auteurs wordt verzocht om in een vroegtijdig stadium contact op te nemen met het Redactiesecretariaat (zie boven) en kennis te nemen van de '*Aanwijzingen voor auteurs*', zoals weergegeven op de website: www.ru.nl/vsr.
Publicaties die ter bespreking worden aangeboden aan Recht der Werkelijkheid dienen te worden verzonden aan mw.dr. H.A.M. Weyers (e-mail: h.a.m.weyers@rug.nl).

Recht der Werkelijkheid is het orgaan van de Vereniging voor de Sociaal-Wetenschappelijke Bestudering van het Recht (VSR). De leden van de VSR ontvangen *Recht der Werkelijkheid* gratis. U kunt lid worden door u aan te melden bij Wibo van Rossum, vsr.email@gmail.com. Meer bijzonderheden vindt u op onze website www.ru.nl/vsr. Het lidmaatschap kost € 61 per jaar. Een gereduceerd tarief van € 46 per jaar wordt gehanteerd voor aio's, oio's, onderzoeksassistenten of zij die op andere aannemelijke gronden daarop aanspraak kunnen maken. Niet-leden van de VSR, kunnen zich abonneren op *Recht der Werkelijkheid* door zich aan te melden bij de uitgever. Alle correspondentie dient men te richten aan:
Serge Dos Santos Gomes
Reed Business Information
Postbus 16500
2500 BM 's-Gravenhage tel. 070-4415000
Losse nummers zijn te bestellen via www.reedbusiness.nl

© 2008 Reed Business, 's-Gravenhage
Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

ISBN
ISSN

Inhoudsopgave

Van de redactie
Ben van Velthoven 1

ARTIKELEN

Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context
Carolien Klein Haarhuis en Bert Niemeijer 9

De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplinering. Politieagenten aan het woord
Bart van Klink en Nicolle Zeegers 35

FORUM

Rechterlijke samenwerking is rechterswerk
Bregje Dijksterhuis 59

Rechtspreken is rechterswerk dat bij voorkeur in samenwerking geschiedt
Ashley Terlouw 63

WERK IN UITVOERING

Burgerschapstoetsen als voorwaarde voor naturalisatie.
Ricky van Oers 73

RECENSIES & SIGNALEMENTEN

De Nederlandse rechtssociologie en de mist van de wetgever
Marc Hertogh 79

De angst voor de verschraling van de publieke sector
Albertjan Tollenaar 89

De effectiviteit van versnellingsinterventies in rechtbanken
Edwin de Jong 95

Inheemse rechten en zelfbeschikking in Colombia
Willem Assies 99

De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland
Corrie van Eijl 105

Summaries 111

Over de auteurs 113

Van de redactie

Medische fouten en hun afhandeling staan tegenwoordig met enige regelmaat in de maatschappelijke aandacht. Zo bracht Stichting De Ombudsman op 19 mei j.l. een rapport uit over de problemen in de afhandeling van medische letselschadezaken.[1] Op 17 juni verscheen op initiatief van de Orde van Medisch Specialisten een rapport over de oorzaken van incidenten en onbedoelde schade in ziekenhuizen.[2] En de Volkskrant citeerde op 26 juli nog ongepubliceerde gegevens van Medirisk waaruit zou blijken dat ziekenhuizen in 2007 minder fouten waren gaan maken. Deze publicaties roepen intrigerende vragen op over oorzaak en gevolg.

Is het misschien zo dat de medische stand van zijn voetstuk is gehaald door een mondig geworden samenleving en door een om zich heen grijpende claimcultuur gedwongen wordt om daadwerkelijk stappen te ondernemen tegen fouten in de beroepsuitoefening? Dat zou betekenen dat recht en rechtspleging in deze een buitengewoon nuttige, preventieve maatschappelijke rol spelen. Of ligt het anders, minder positief? Is er een claimcultuur ontstaan naar – verondersteld – Amerikaans voorbeeld? En levert die claimcultuur voor zorgverleners die in het kader van de beroepsethiek zonder meer al het heil van de patient voorop hebben staan, alleen maar extra administratieve belasting op, die ten koste gaat van de eigenlijke werktijd? Laten we eens kijken wat de verschillende wetenschappelijke disciplines ter beantwoording van deze vragen in de aanbieding hebben.

Van belang zijn allereerst de aantallen.

In zijn proefschrift uit 1993 heeft de rechtssocioloog Verkruisen via een aselecte steekproef ervaringen met medische zorgverleners in kaart gebracht.[3] Zijn respondenten bleken ontevreden over 22,3 procent van hun contacten. In 39 procent van de gevallen van ontevredenheid was volgens Verkruisen tevens sprake van een 'fout vanuit de optiek van het medisch tuchtrecht'. Daarvan zou zo'n 50 procent tot een veroordeling hebben kunnen leiden, wanneer deze gevallen daadwerkelijk voor het tuchtcollege waren gebracht. Uitgaande van het CBS-cijfer van gemiddeld 9,1 contacten met medische zorgverleners per persoon per jaar zou dat betekenen dat er in heel Nederland jaarlijks ruim 6 miljoen inbreuken op de medische beroepsnormen worden gemaakt. Daarbij tekent Verkruisen aan dat het getal enerzijds een onderschatting is, omdat er ook fouten gemaakt worden bij contacten waarover patiënten geen ontevredenheid

---

1 Stichting De Ombudsman*, Over leven in de medische letselschadepraktijk. Een onderzoek naar de positie van de patiënt en de rol van de ketenpartners tijdens de afhandeling van een medische letselschadezaak*, Hilversum, 2008.

2 C. Wagner et al., *Oorzaken van incidenten en onbedoelde schade in ziekenhuizen. Een systematische analyse met Prisma op afdelingen Spoedeisende Hulp (SEH), chirurgie en interne geneeskunde,* EMGO Instituut/NIVEL, Amsterdam/Utrecht, 2008.

3 W.G. Verkruisen, *Dissatisfied patients: their experiences, interpretations and actions*, dissertatie Groningen, 1993, hoofdstuk 5.

uiten. Anderzijds varieert de aard van de fouten; 10 procent kan volgens hem ernstig worden genoemd.

Behalve deze op de subjectieve beleving van patiënten gebaseerde becijfering zijn er ook andere manieren denkbaar om het probleem in kaart te brengen. Zo is vorig jaar op verzoek van de Orde van Medisch Specialisten voor het eerst een systematisch landelijk dossieronderzoek uitgevoerd naar patiëntveiligheid in ziekenhuizen.[4] Daaruit kon via extrapolatie worden afgeleid dat 2,3 procent van de meer dan 1,3 miljoen patiënten die in 2004 in het ziekenhuis werden opgenomen, ofwel zo'n 30.000 personen, te maken kreeg met vermijdbare schade. Dat wil zeggen: onbedoelde schade die mede is ontstaan door het (niet) handelen volgens de professionele standaard van een zorgverlener en/of door tekortkomingen van het zorgsysteem. Niet alle schade is even ernstig. Bij een kwart is de gezondheidsbeperking reeds verdwenen bij ontslag uit het ziekenhuis, en bij nog eens een helft binnen een maand na het ontslag. Bij 6.000 personen is de schade echter blijvend, waaronder 1.735 sterfgevallen die waarschijnlijk voorkómen hadden kunnen worden.

Deze dossierstudie is onlangs gevolgd door het eerste systematische onderzoek van onbedoelde gebeurtenissen in ziekenhuizen.[5] Aan medewerkers van dertig afdelingen is gevraagd om gedurende twee maanden melding te maken van alle grote en minder grote incidenten. De inventarisatie leverde ruim 2.000 incidenten op, waarvan 60 procent de patiënt bereikten. Vaak bleef het gevolg voor de patiënt beperkt tot ongemak, suboptimale zorg of extra verrichtingen, in 23 procent van de gevallen was echter sprake van pijn, fysiek letsel, mentale schade of langer verblijf in het ziekenhuis. Een vergelijking met medische dossiers leerde vervolgens dat daaruit met name tekortkomingen in het medisch handelen door artsen naar voren kwamen, terwijl de incidentmeldingen vooral betrekking hadden op het handelen van verpleegkundigen. De genoemde onderzoeken van dossiers en incidentmeldingen lijken elkaar dus aan te vullen en nauwelijks overlap te vertonen.

Overzien we tot slot de getallen, dan resulteert een diffuus beeld van gebrekkig handelen en vermijdbare schade in de gezondheidszorg. Enerzijds is er een relatief 'harde' schatting van 30.000 gevallen van vermijdbare schade per jaar. Maar dat getal vormt in ieder geval een aanzienlijke onderschatting. Immers, een onbekend deel van de schadegevallen binnen de ziekenhuizen blijkt er niet in verdisconteerd te zijn. En er worden ook buiten de ziekenhuizen medische fouten gemaakt, denk aan huisartsen, tandartsen, verloskundigen of fysiotherapeuten. Anderzijds is er een behoorlijk 'zachte' schatting van 6 miljoen inbreuken op de medische beroepsnormen, waarvan 10 procent ernstig zou zijn. Dat betekent dat we linksom of rechtsom voor gevallen van schade als gevolg van onzorgvuldig handelen lijken uit te komen op een getal met vijf nullen. Voor een preciezer cijfer ontbreken vooralsnog de gegevens.

Wat doen al die patiënten vervolgens met hun onvrede en hun schade?

---

4 M.C. de Bruijne et al., *Onbedoelde schade in Nederlandse ziekenhuizen. Dossieronderzoek van ziekenhuisopnames in 2004*, EMGO Instituut/Nivel, Amsterdam/ Utrecht, 2007.

5 Zie het in noot 2 genoemde rapport.

Verkruisen heeft in 1993 laten zien dat ontevreden patiënten op verschillende manieren in actie komen.[6] Met name bespreken ze hun probleem met de persoon in kwestie of met een andere zorgverlener. Maar vrijwel altijd staat daarin het alsnog verkrijgen van goede medische zorg centraal, en niet het hoe en waarom van de gemaakte fouten. Bij de keuze van hun acties nemen patiënten liever geen risico ten aanzien van hun gezondheid: *in dubio abstine*. In geen enkel van de 194 door hem nader onderzochte gevallen van onvrede volgde dan ook een gang naar het tuchtcollege of de rechter.

Sindsdien is het aantal adressen waar mensen met klachten en claims terecht kunnen, verder gegroeid. Na de inwerkingtreding van de Wet Klachtrecht Clienten Zorgsector in 1995 hebben de ziekenhuizen, behalve de officiële klachtencommissies, ook nog andere laagdrempelige klachtmogelijkheden gecreëerd (klachtenfunctionaris, ombudsman/vrouw, patiëntenbureau etc.). Verder heeft de in 1996 als experiment opgezette Geschillencommissie Ziekenhuizen in 2001 een definitieve status gekregen. Dit jaar volgt een uitbreiding tot Geschillencommissie Zorginstellingen. Daarnaast is nog de start voorzien van een afzonderlijke Geschillencommissie voor Zelfstandige Klinieken.

Een kleine inventarisatie van de beschikbare gegevens anno nu leert het volgende. Bij de officiële klachtencommissies van de ziekenhuizen komen per jaar zo'n 1.750 klachten binnen. De indieners zijn zelden uit op een financiële vergoeding, maar willen dat er iets verandert. Precies dat echter gebeurt niet, ook al wordt 60 procent van de klachten geheel of deels gegrond verklaard. Althans, de betrokken ziekenhuisdirecties en zorgverleners laten daar tegenover de klagers maar weinig van blijken. Bij de regionale tuchtcolleges worden jaarlijks zo'n 1.400 klachten ingediend. Hoger beroep bij het Centraal Tuchtcollege volgt in zo'n 370 zaken. Het grootste deel van de klachten wordt ongegrond verklaard. Van alle klachten leidt uiteindelijk slechts 18 procent tot een maatregel, meestal een waarschuwing (12 procent), soms een berisping (4 procent), incidenteel een schorsing of doorhaling van de inschrijving in het register (2 procent). Klachten kunnen ook worden voorgelegd aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Dat gebeurt zo'n duizend keer per jaar. De inspectie neemt in principe weliswaar geen individuele klachten in behandeling. Maar ze kunnen, als ze lijken te wijzen op een structureel probleem, wel de aanzet geven tot eigen onderzoek van de inspectie.[7]

Met een schadeclaim, ten slotte, kan men direct naar de betrokken zorgverlener of instelling. Maar men kan deze ook voorleggen aan de Geschillencommissie Ziekenhuizen (indien het financiële belang niet meer dan € 5.000 bedraagt) of aan de civiele rechter. Voor een totaaloverzicht van de schadeclaims kunnen we het beste terecht bij de administratie van de verzekeraars. Nu vormen die bij medische aansprakelijkheid een geval apart, omdat de bekende

---

6 Zie het in noot 3 genoemde proefschrift.

7 De gegevens in deze alinea zijn ontleend aan: E.M. Sluijs et al., *WKCZ klachtbehandeling in ziekenhuizen: verwachtingen en ervaringen van patiënten*, ZonMw, Den Haag, 2004; F.A.G. Hout et al., 'Tuchtrechtspraak voor de gezondheidszorg in Nederland; 1983-2002', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, jrg. 151, 2007, pp. 881-886; Tuchtcolleges voor de gezondheidszorg, *Jaarverslag 2007* en Inspectie voor de gezondheidszorg, *Jaarbericht 2007*.

commerciële verzekeraars zich uit deze markt hebben teruggetrokken. Wel actief zijn MediRisk, VVAA en CentraMed, zogenoemde onderlingen die door de zorgverleners en ziekenhuizen zelf in het leven zijn geroepen. Helaas zijn alleen van MediRisk, een organisatie die 70 procent van de algemene ziekenhuizen dekt, wat cijfers bekend.[8] Deze verzekeraar behandelt jaarlijks zo'n 500 zaken. De tijdsduur gemoeid met de afwikkeling van een schadeclaim is gemiddeld 33 maanden. Uiteindelijk wordt bij 70 procent van de ingediende claims aansprakelijkheid afgewezen, bij 33 procent (inclusief coulance) volgt een uitbetaling. De totale schadelast kan worden geschat op € 3 miljoen per jaar.

Samenvattend blijkt er een indrukwekkende lijst van adressen en instanties te zijn waar mensen hun klachten en claims kunnen deponeren. Mogelijkheden te over. De aantallen klachten en claims vallen echter, althans in verhouding tot het aantal gevallen van schade als gevolg van onzorgvuldig handelen, reuze mee. Van een uit de hand gelopen claimcultuur lijkt dan ook geen sprake.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat een substantieel deel van alle klachten en claims (afhankelijk van de instantie 40 procent tot 80 procent) wordt afgewezen. Voor een deel zal het daarbij gaan om querulanten en zeuren; voor een deel zijn de betrokkenen niet goed op de hoogte geweest van de beperkte taakstelling van de instantie in kwestie; voor een deel zijn het mensen die door zorgverlener en instelling te weinig zijn geïnformeerd over de risico's van hun behandeling en die alsnog te weten proberen te komen wat er is gebeurd; en voor een deel zijn het mensen die onvoldoende in staat zijn gebleken de gemaakte fouten te bewijzen en daarom worden afgescheept door tuchtcollege en/of verzekeraar. Als we de laatste categorie even buiten beschouwing laten, gaat het steeds om zogenoemde 'vals positieven', mensen die in actie komen terwijl er feitelijk niets aan de hand is. In absoluut aantal vormen deze 'vals positieven' een flinke groep. Relatief echter, in verhouding tot het aantal medische contacten en behandelingen, is de groep klein. Vervelend, daar niet van, maar waarschijnlijk het eenvoudigste te reduceren door betere informatie tijdens de medische behandeling zelf.

De 'vals positieven' hebben een spiegelbeeld in de vorm van 'vals negatieven', patiënten bij wie wel iets mis is gegaan en die geen werk maken van de schade. Afgaande op de cijfers in het voorgaande is deze groep in verhouding juist buitengewoon omvangrijk. Immers, in vergelijking met het aantal schadegevallen als gevolg van onzorgvuldig handelen komt het aantal mensen dat terecht een officiële klacht of claim indient, niet boven de 2 procent uit. En ook de totale aansprakelijkheidslast van een paar miljoen euro is nou niet bepaald dramatisch hoog, wanneer we die afzetten tegen de 6.000 personen (inclusief 1.735 sterfgevallen) met vermijdbare, blijvende schade.

Kortom, de beschikbare cijfers geven geen 100 procent volledig beeld, maar ze suggereren in ieder geval dat als we ons al zorg moeten maken over de claimcultuur, dat eerder is omdat er te weinig dan te veel wordt geclaimd.

---

[8] Vgl. J.H. Hubben en I. Christiaans, 'Geen spectulaire ontwikkeling van medische schadeclaims in Nederland: 1993/'01 in vergelijking met 1980/'90', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, jrg. 148, 2004, pp. 1250-1255.

Die conclusie behoeft nog enige verdere overdenking. Volgens de rechtseconoom Shavell[9] namelijk vallen de private prikkel om te claimen en de maatschappelijke wenselijkheid niet altijd samen. Zo hoeft degene die claimt, in het algemeen maar een deel van de kosten van de procedure te dragen; de rest komt voor rekening van de tegenpartij en de overheid. Daardoor zal een klager vanuit maatschappelijk oogpunt mogelijk te snel geneigd zijn om met een procedure te beginnen. Daar staat tegenover dat een klager vooral oog zal hebben voor de eigen wensen (erkenning/excuses, schadevergoeding), en maar weinig voor de eventuele preventieve werking in de richting van toekomstige andere gevallen. Als die preventieve werking substantieel is, is er grote kans dat de benadeelden vanuit maatschappelijk oogpunt juist te weinig in actie komen.

Dat brengt mij bij de slotvraag: dienen alle mogelijkheden om te klagen en te claimen voor iets anders dan voor het kanaliseren en onschadelijk maken van onvrede, anders gezegd: wordt de gezondheidszorg er beter van? Die vraag bestaat uit twee deelvragen. Ten eerste, is er ruimte voor verbetering? Immers, het maken van fouten is nu eenmaal menselijk en tot op zekere hoogte onvermijdelijk bij gecompliceerde handelingen in een gecompliceerde werkomgeving. Ten tweede, in hoeverre reageren zorgverleners eigenlijk op gegrond verklaarde klachten en claims? Het is gezien het voorgaande immers niet ondenkbaar dat de kans op en de zwaarte van een sanctie in de praktijk zodanig gering zijn dat het effect verwaarloosbaar is. Maar het is evenzeer mogelijk dat de belasting van de afhandeling van de klachten en claims en de signaalwerking binnen de eigen beroepsgroep en werkomgeving er toch voor zorgen dat zorgverleners zich alsnog conformeren aan de beroepsnormen van medisch zorgvuldig handelen. Het is zelfs denkbaar dat zorgverleners overgaan tot feitelijk onnodige diagnostiek en/of afzien van bepaalde risicovolle behandelingen met als enige doel mogelijke klachten en claims achteraf de pas af te snijden ('defensive medicine').

Wat betreft de eerste deelvraag lijken de medisch deskundigen aan te geven dat het antwoord bevestigend is.[10] Voor het antwoord op de tweede deelvraag kunnen we, voor zover mij bekend, alleen terecht bij een reeks Amerikaanse studies.[11] Het geval wil dat zorgverleners in de VS in de jaren zeventig en tachtig te maken hebben gekregen met sterk oplopende kosten van medische aansprakelijkheid vanwege een stijging van het aantal claims en van de toegekende bedragen. In reactie daarop heeft een groot aantal staten sindsdien hervormingen doorgevoerd die de omvang van de aansprakelijkheid weer moesten inperken (bijvoorbeeld door de vergoeding van immateriële schade aan een maximum te binden). De resulterende variatie in de aansprakelijkheidslast in de tijd en tussen de staten biedt een uitgelezen kans voor vergelijkend empirisch onderzoek. Interessant is dat verschillende studies laten zien dat de zorgverleners

---

9 Steven Shavell, 'The social versus the private incentive to bring suit in a costly legal system', *Journal of Legal Studies*, vol. 11, 1982, pp. 333-339.

10 Zie bijvoorbeeld de conclusies van in de noten 2 en 4 genoemde rapporten.

11 Voor gedetailleerde referenties verwijs ik naar B.C.J. van Velthoven, 'The empirics of tort', in Michael Faure (ed.), *Encyclopedia of Law and Economics: Tort Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton MA, te verschijnen.

inderdaad reageren op wijzigingen in de aansprakelijkheidslast. Het aanbod van zorgverleners past zich aan; en er is ook een effect zichtbaar op de keuze van de behandeling bij bevallingen en bij hartinfarcten. Maar evenzeer interessant is dat de onderzoekers die vervolgens naar de gezondheid van de patiënten kijken, geen duidelijke effecten kunnen vinden. Het debat over de betekenis van de bevindingen duurt dan ook onverminderd voort.[12]

Al met al staat er voor Nederland nog een hele reeks vragen open. Kan de omvang van het probleem nader worden afgebakend? In welke mate wordt er nu precies geklaagd en geclaimd, waarom zo weinig/zo veel, en met welk resultaat? Hoe groot is de last van de medische aansprakelijkheid voor de zorgverleners in verhouding tot de omvang van de vermijdbare schade? Is het niet gewenst dat de medische aansprakelijkheidsverzekering uit zijn isolement wordt gehaald, en de verzekeraars tot een coöperatiever houding gedwongen? Heeft het mogelijk zin de lappendeken van instanties op te schudden en te stroomlijnen? Wat zou er bijvoorbeeld gebeuren als de klachtencommissies en de tuchtcolleges worden afgeschaft en de Inspectie voor de Gezondheidszorg ook bij de afhandeling van individuele klachten een centrale rol krijgt toebedeeld, met de rechter als toets op de achterhand? Enzovoort.

Prachtig terrein voor empirisch onderzoek, lijkt mij, waaraan diverse disciplines hun bijdrage kunnen leveren. En maatschappelijk hogelijk relevant. Kortom, een mooi thema voor wie zich bezighoudt met de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht.

Ben van Velthoven

[12] Vgl. het recent verschenen themanummer van de *Journal of Legal Studies*, vol. 36, 2007, nr. 2 part 2 en Y. Tony Yang et al., 'A longitudinal analysis of the impact of liability pressure on the supply of obstetrician-gynecologists', *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 5, 2008, pp. 21-53.

ARTIKELEN

Wetten in werking
Over interventies, werking, effectiviteit en context

Carolien Klein Haarhuis en Bert Niemeijer

Wetten en (andere) beleidsinterventies

In Nederland wordt op tal van domeinen het nodige beleid gevoerd. Veel daarvan krijgt juridisch vorm in wetgeving. Op 1 januari 2007 golden er in Nederland op rijksniveau bijna 1800 formele wetten (Bokhorst en Van Ommeren, 2007:685). Aan wetten worden belangrijke sturende vermogens toegeschreven. Wetten moeten het gedrag van maatschappelijke actoren, zoals burgers, bedrijven en instellingen in een bepaalde richting (helpen) sturen. Dat kan met communicatie en overreding, met financiële prikkels zoals heffingen en subsidies of met verboden of verplichtingen.

Wetgeving en beleid zijn nauw verweven. Beleid bestaat uit het inzetten van interventies met het oog op bepaalde doelen. Wetten zijn te beschouwen als een specifieke vorm van beleid. Zij hebben een juridisch vaste vorm. Zij leggen instituties, bevoegdheden, geldstromen en verplichtingen vast (Veerman, 2004:24). Het typerende van wetten is bovendien dat ze behalve een instrumentele ook een waarborgfunctie vervullen. Denk aan rechtsbescherming en rechtszekerheid of het waarborgen van een evenwichtige belangenafweging.[1]

Eén wet bevat vaak meerdere soorten interventies. In de eerste plaats interventies op uitvoerende instellingen met een publieke taak: bestuursinstrumenten (De Ridder, 2003). Te denken valt aan de opdracht aan gemeenten om een wet uit te voeren of aan de instructie tot samenwerking tussen ketenpartners. In de tweede plaats juridische interventies (Fenger en Klok, 2003:243). Deze interpreteren we (hier) eng als de afdwingbare rechten, plichten en verboden voor normadressaten. Het afdwingen gebeurt aan de hand van controles en sancties zoals boetes of gevangenisstraffen of het kunnen indienen van een claim bij de civiele rechter. In de derde plaats financiële interventies (2003:243-4). Daarmee worden consequenties verbonden aan gedrag via subsidies of heffingen. Wetten zijn vaak ‘bundels’ van verschillende soorten interventies. Een voorbeeld biedt de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (BIG).

---

[1] Ten slotte kunnen wetten behalve officiële beleidsdoelen ook geheel andere doelen dienen. Beleidsmakers en politici kunnen wetten aannemen om beleid te legitimeren, om bepaalde waarden uit te drukken, of om te laten zien dat zij aandacht hebben voor dringende problemen.

De Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg: een samenstel van verschillende soorten interventies

In deze wet wordt enerzijds meer ruimte geschapen. Met de Wet BIG is het algemene verbod op het onbevoegd uitoefenen van gezondheidszorg ingetrokken. Bovendien kan de burger kan sinds de invoering van deze wet zelf kiezen voor een hulpverlener. Tegelijkertijd is sprake van beperking van vrijheid uit oogpunt van bescherming. Zo blijven sommige handelingen voorbehouden aan erkende beroepsbeoefenaren. Daartoe bevat de wet een vergunningensysteem voor hulpverleners. Bovendien staat er een straf op zorg die wordt aangeboden zonder vergunning en op handelingen waarmee schade wordt toegebracht aan de gezondheid

Wetten zijn 'voertuig van beleid' (Veerman, 2004:24). De verwevenheid van beleid en wetgeving maakt het voor onderzoekers lastig te ontrafelen, waaraan eventuele veranderingen moeten worden toegeschreven. Zijn zij het effect van beleid, van de factor 'wet' in het beleid of worden zij veroorzaakt door factoren geheel buiten beleid en wet om? En indien en voorzover effecten aan de wet zijn toe te schrijven, blijft het de vraag welke interventie uit de wet nu welk gevolg heeft gehad (vgl. Nelen, 2000:9).[2] Gezien het karakter van wetten als 'bundels' van interventies is een wet een problematische 'eenheid van analyse' voor onderzoek. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van een wet moet de werking van de verschillende interventies van die wet worden ontrafeld en (in samenhang) onderzocht.

Onderzoek naar effecten van wetgeving heeft een lange traditie. In dit artikel contrasteren we het perspectief van de sociale werking van Griffiths (2003) met een meer instrumenteel perspectief uit de beleidswetenschap, dat van de 'realist evaluation' (Pawson en Tilley, 1997). We concluderen dat deze beide perspectieven eerder complementair dan strijdig zijn. Daarna laten we zien hoe een daarop gebaseerd analytisch kader, het context-mechanisme-outcome model eruit ziet. Dat model is door ons toegepast in een meta-evaluatie van wetsevaluaties, waarin we de resultaten van 59 empirische onderzoeken naar de effecten van wetten hebben gesynthetiseerd. We eindigen met enkele conclusies over zowel de werking van wetgeving als over de gevolgde onderzoeksstrategie.

Perspectieven op werking van wetgeving

Dat een wet in het Staatsblad is gepubliceerd, betekent uiteraard niet dat er ook feitelijk iets gebeurt in de samenleving. Allereerst al niet omdat dit niet altijd met wetten wordt beoogd (symboolwetgeving). Maar ook wetten waarmee wel

[2] Zo bezien zijn veel wetsevaluaties dus tevens beleidsevaluaties. Een wet bevat vaak ook waarborgdoelen. Voorzover een wet wordt geëvalueerd op de mate waarin bijvoorbeeld wordt voldaan aan beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is sprake van een juridische activiteit. In een onderzoek naar 35 afgeronde wetsevaluaties vond Winter overigens dat een juridische invalshoek in ongeveer de helft van deze rapporten geheel ontbrak (2002:16).

verandering wordt beoogd hebben niet automatisch de gewenste gevolgen. Een wet doet uit zichzelf immers niets, maar moet in de samenleving door burgers, instanties en bedrijven worden 'gebruikt'. Daartoe moeten de interventies in een wet appelleren aan wat zij weten, willen en (kunnen) doen. Na de voorbereiding en inwerkingtreding van een wet moet er een keten van gebeurtenissen op (elk van) de interventies in de wet volgen. Elk van die gebeurtenissen moeten 'goed gaan' en op elkaar aansluiten, willen de wettelijke doelen uiteindelijk bereikt kunnen worden. Denk alleen al aan de inzet van middelen en menskracht voor implementatie, of aan inspanningen om kennis van de wet over te dragen aan burgers of bedrijven. Vervolgens dienen ook de aan wet en beleid ten grondslag liggende veronderstellingen (de zg. 'beleidstheorie') te kloppen. Zijn boetes wel een geschikt instrument, als de doelgroep voornamelijk bestaat uit 'grote' criminelen? Zijn kleine gemeenten wel in staat om tijdig een door een wet voorgeschreven registratiesysteem in te voeren?

Sociale werking van het recht versus 'instrumentalisme'

Griffiths (2003:13; 1996:476) construeert zijn perspectief over de sociale werking van het recht als tegenhanger van wat hij noemt het instrumentalisme. Hij betoogt allereerst dat in het instrumentalistisch perspectief rechtsregels worden gezien als gereedschap van de staat om het gedrag van burgers te sturen en zo beleidsdoelen te verwezenlijken. Centraal staat het rechtstreekse causale verband tussen enerzijds wetgeving en anderzijds de door beleidsmakers beoogde gevolgen (effectiviteit). Voor de maatschappelijke context waarin wetgeving landt en voor andere dan de beoogde gevolgen van wetgeving bestaat in dit perspectief nauwelijks aandacht. Griffiths stelt dat het instrumentalisme uitgaat van een aantal (onhoudbare) veronderstellingen (2003:14-5). De wetgever wordt in het instrumentalistisch perspectief beschouwd als 'autonome monopolist'. Dat wil zeggen dat de wetgever wordt gezien als onafhankelijke en enige bron van regulering. De wetgever zou bovendien in staat zijn om wetten uniform en onvervormd bij de burger over te brengen. De sociale ruimte tussen wetgever en het individu wordt gezien als normatief en sociaal leeg. De visie op mensen is sterk individualistisch: burgers worden louter door de staat en niet op andere manieren aan elkaar gebonden. Wanneer iemand een wet overtreedt, moet dit te maken hebben met het nastreven van individueel eigenbelang of anders met 'deviante' persoonlijkheidskenmerken.

Het instrumentalistisch perspectief is vooral gericht op de beoogde effecten van wetgeving. Bovendien is het context-neutraal, de (sociale) realiteit waarbinnen rechtsregels gelding krijgen wordt buiten beschouwing gelaten. Het zijn in het bijzonder deze lacunes waar het perspectief van de sociale werking van het recht invulling aan geeft (Griffiths, 1996, 2003). In dat perspectief gaat het er niet om of mensen zich aan de wet houden, maar om de vraag wat de betekenis is van een wettelijke regel in een concrete situatie waarin mensen hun gedrag bepalen. Om de invloed van wetgeving op gedrag goed te kunnen begrijpen, moet volgens de theorie van de sociale werking de 'sociale organisatie' van de samenleving op de voorgrond worden gesteld. De centrale veronderstelling daarbij is dat de mens in beginsel sociaal van aard is.

Mensen bewegen zich in tal van sociale verbanden en maken deel uit van verschillende netwerken. Naast de staat brengen ook deze verbanden vormen van regulering en normering met zich mee. Mensen ervaren deze vaak als duidelijker en dwingender dan wetgeving. Deze normen kunnen de werking van wetgeving belemmeren, maar ook versterken. Wetgeving is in dit perspectief dus niet een autonome, onafhankelijke factor, maar één die in voortdurende wisselwerking staat met de normatieve en sociale processen in de samenleving. De algemene verwachting vanuit dit perspectief is dat de kans dat beoogde effecten van een wet zich voordoen groter is, naarmate de wet beter aansluit op de sociale werkelijkheid, op wat mensen weten, kunnen, willen en doen.

Griffiths zet de twee genoemde perspectieven scherp tegen elkaar af. In het volgende willen we laten zien dat de perspectieven van instrumentalisme en sociale werking elkaar niet wederzijds uitsluiten, maar juist aanvullen. Dit gebeurt in de heuristiek van context-mechanism-outcome die in 'realist evaluation' wordt voorgestaan (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2002).

Context, mechanismen en outcome

Het instrumentalistische perspectief stelt de interventie en de beoogde effecten ervan centraal. In het perspectief van de sociale werking van het recht, daarentegen, wordt een zeer grote invloed toegekend aan de sociale context op de effectiviteit van wetgeving.

De CMO (context-mechanism-outcome) benadering doet beide, door de drieledige evaluatieve vraag te stellen: welke interventie(s) heeft/hebben resultaat (O), op welke manier zijn die resultaten tot stand gekomen (M), en onder welke omstandigheden (C)?

Is het eerste deel van deze vraag 'instrumentalistisch' in de woorden van Griffiths, met het laatste deel wordt de effectiviteit van interventies gecontextualiseerd. Er wordt gekeken naar de factoren die maken dat een wet de beoogde ketens van gebeurtenissen (en effecten) wel of niet heeft getriggerd.

Met de tussengelegen 'hoe-vraag' wordt onderzocht, welke mechanismen (M) door interventies in de praktijk in gang zijn gezet en of deze stroken met de aanvankelijk door de beleidsmaker beoogde mechanismen.

De heuristiek van 'realistic evaluation' (Pawson en Tilley, 1997) biedt houvast voor de evaluatie van wetgeving. 'Realistic evaluation' begint altijd met de reconstructie van de door de wetgever beoogde (ketens van) gebeurtenissen of processen. De 'motoren' van deze processen worden in de literatuur ook wel mechanismen (M) genoemd (Hedström en Swedberg, 1998; Leeuw, 2003; 2008). Mechanismen zijn te beschouwen als kernonderdelen van de 'beleidstheorie' van een wet. Het zijn veronderstellingen over relaties tussen prikkels en gedrag. Als we X, bijvoorbeeld verhoging van de strafmaat, invoeren dan treedt mechanisme Y in werking, bijvoorbeeld potentiële overtreders worden afgeschrikt, wat zal leiden tot resultaat Z, zoals minder overtredingen. Zo lijkt veel wetgeving een specifiek mechanisme te veronderstellen, namelijk dat mensen in de keuze tussen verschillende gedragsalternatieven een kosten- batenafweging maken. Op grond daarvan wordt bijvoorbeeld verwacht dat door het met heffingen 'verzwaren' van de kosten van een gedraging (bijvoorbeeld roken, autorijden) mensen van dit gedrag kunnen worden afgebracht.

Vervolgens moet worden onderzocht of de veronderstelde mechanismen zich ook in werkelijkheid voordoen. Worden heffingen überhaupt opgelegd door uitvoerende instellingen? En zo ja, hoe reageren groepen x en y daarop? Doet de afschrikkende werking die men van sancties verwachtte zich wel voor?

Outcome (O) omvat de bedoelde en onbedoelde gevolgen van interventies, die volgen uit de prikkeling van verschillende mechanismen in verschillende contexten. Deze uitkomsten zijn er in soorten en maten. Als de mechanismen in de beleidstheorie plausibel zijn, is de vervolgvraag hoe het komt dat de beoogde mechanismen in de praktijk wel of niet worden geactiveerd en de outcome dus al dan niet wordt bereikt. Bij 'realist evaluation' wordt de oorzaak hiervan primair gezocht in de context (C). Daarbij wordt context ruim opgevat als alle mogelijke factoren in de omgeving van interventies die de werking ervan kunnen beïnvloeden. Context omvat daarmee niet alleen sociale en normatieve, maar bijvoorbeeld ook economische factoren en de invloed van ander beleid c.q. wet- en regelgeving (Pawson en Tilley, 1997). Ook de aard en samenstelling van de doelgroep van een interventie zijn onderdeel van de context van wetten, van de *sociale* context.

De kern van 'realistic evaluation' bestaat dus uit het nagaan welke meer of minder impliciete theorieën in wetten verscholen liggen, in hoeverre zij plausibel zijn, en of zij zich voordoen in de werkelijkheid. De CMO-aanpak onderscheidt zich door het gebruik van drie concepten: context (C), mechanismen (M) en outcome (O). Elke wet omvat in feite een samenhangend stelsel van hypothesen van de vorm: 'als we interventie(s) X invoeren, dan zet dit uitvoeringsproces M1 (mechanisme 1) in werking, waardoor een reactie van de doelgroep M2 plaatsvindt. Als dit gebeurt, kan uiteindelijk M3 optreden waardoor outcome (O) mogelijk wordt'. In hoeverre deze hypothesen in de praktijk geldig blijken, is afhankelijk van de context (C).

De CMO heuristiek dwingt ertoe om alle interventies in een beleidsprogramma expliciet te maken. Deze benadering is daarom bij uitstek geschikt om zowel de 'bundels van interventies' in wetten uit een te rafelen als de verschillende mechanismen die door elk van deze interventies al of niet in werking worden gezet.

Een voorbeeld: Megan's law

De CMO-heuristiek is goed te illustreren met het voorbeeld van *Megan's Law* uit de wetgevingspraktijk in de Verenigde Staten (Pawson en Klein Haarhuis, 2005). Na de moord op Megan Kanka door een zedendelinquent die na het uitzitten van zijn gevangenisstraf anoniem bij haar in de buurt woonde, werd Megan's Law in verschillende staten versneld in de wetboeken opgenomen. De wet is bedoeld om burgergemeenschappen in de VS te betrekken bij het observeren en afstraffen van het gedrag van eerder veroordeelde zedendelinquenten. De belangrijkste interventie daarvoor is het openbaar maken van de identiteit en verblijfplaats van eerder veroordeelde zedendelinquenten. Door het verspreiden van foto's en teksten in bulletins, affiches en persberichten raken gemeenschappen op de hoogte van de nabijheid van een veroordeelde zedendelinquent. De gedachte is dat betrokkenen dan beter in de gaten kunnen worden gehouden en recidive kan worden voorkomen.

De mechanismen (M) achter deze wet zijn gereconstrueerd aan de hand van officiële, administratieve en wetgevende documenten. De effectiviteit van Megan's Law is afhankelijk van de gecombineerde werking van de volgende stappen in de beleidstheorie.

STAP 1	STAP 2	STAP 3	STAP 4
Identificatie van het probleem	*Publieke openbaarmaking*	*Sanctioneerstimulans*	*Respons delinquent*
Identificeer risicovolle, eerder veroordeelde zedendelinquenten en maak betrouwbare registers	Geef bulletins en persberichten uit, organiseer bijeenkomsten om de veroordeelde zeden-delinquenten aan de gemeenschap bekend te maken	De gemeenschap werkt samen met de politie om toezicht op verdacht gedrag te vergroten	Actie van de gemeenschap brengt delinquent in verlegenheid en verkleint de kans op verdere delicten

De eerste vraag in de evaluatie van Megan's Law betrof de mate waarin openbaarmaking *überhaupt een bruikbaar instrument kan zijn* in de bestrijding van zedendelinquentie in de VS. Naar deze vraag werd onderzoek gedaan in Massachusetts (Petrosino en Petrosino, 1999). Op het moment van onderzoek beschikten de onderzoekers echter nog niet over recente registraties waarmee ze aan de slag konden. Ze bedachten voor dit probleem een inventieve oplossing: ze keken naar het aantal delinquenten dat onder gemeenschapstoezicht *zou hebben gestaan als* de wet in werking was getreden. Daaruit bleek het volgende.

Zoals opgemerkt, alleen eerder veroordeelden zouden volgens Megan's law in aanmerking zijn gekomen voor openbaarmaking. Van de 136 gevonden delinquenten waren er echter slechts 36 veroordeeld voor een eerder delict. Van deze 36 hadden er slechts 12 een vreemde aangevallen. De andere slachtoffers waren familie, vrienden of collega's van de delinquent. Het zal duidelijk zijn dat openbaarmaking weinig zin heeft als beschermingsmiddel voor bekenden. Zij zijn immers doorgaans al op de hoogte van eerdere veroordelingen. De volgende stap bestond uit het verzamelen van de gegevens over de 12 delicten waarin vreemden slachtoffer waren geweest. Zo kon een inschatting worden gemaakt van de kans dat deze slachtoffers na inwerkingtreding van Megan's law gewaarschuwd zouden zijn geweest. In 6 gevallen leek dit wel heel onwaarschijnlijk omdat betreffende delinquenten van buiten Massachusetts afkomstig waren. De belangrijkste interventie van de wet, openbaarmaking, is dus slechts van toepassing op zes (ex-)delinquenten. Dit betekent in feite dat de beleidstheorie van Megan's law op drijfzand berust.

Een belangrijke les die we kunnen trekken uit dit voorbeeld is dat de context (C) waarin interventies gelding krijgen, cruciaal is voor het bereiken van resultaat. In dit voorbeeld heeft context betrekking op de doelgroep van de wet,

veroordeelde zedendelinquenten. In Massachusetts bleek het overgrote deel van de zedendelinquenten niet eerder veroordeeld, waardoor de wet niet op hen van toepassing is. Bovendien zou, voor het resterende aantal delinquenten, het mechanisme van openbaarmaking nauwelijks optreden omdat de daders geen vreemden waren maar bekenden van de slachtoffers. Tegen deze achtergrond lijkt het dus buitengewoon onwaarschijnlijk dat Megan's Law enig effect kan hebben op recidive (outcome). Daar komt nog bij dat bij dit type delicten daders ook regelmatig onvindbaar blijven waardoor er geen identiteit is om te onthullen. Openbaarmaking aan de leefgemeenschap is dus een zwak middel voor de bestrijding van dit type zeldzame delicten.[3]

Wat dit voorbeeld duidelijk maakt is in de eerste plaats het belang van reconstructie van de gedachtegang of 'theorie' achter een wet. Deze kan worden blootgelegd door allereerst expliciet te maken wat de (belangrijkste) interventies (i.c. openbaarmaking van de identiteit van eerder veroordeelden) zijn, en *op welke manier* deze moeten bijdragen aan de oplossing van het probleem. Met andere woorden, welke mechanismen moeten worden geactiveerd om tot doelbereiking te komen? Pas dan kan serieus worden bekeken in hoeverre de theorie van een wet steun vindt in wetenschappelijke theorieën en bevindingen, of in de (beleids)praktijk.

Tegelijkertijd laat het voorbeeld zien dat verwachtingen over de effectiviteit van interventies (en dus over de mechanismen die ze activeren) niet los kunnen staan van de context waarin ze worden ingezet. Hoe goed het instrument van openbaarmaking zich eerder of elders ook heeft bewezen, in de bestrijding van zeldzame delicten blijkt het nauwelijks toegevoegde waarde te hebben.

Met het perspectief van de sociale werking is door Griffiths de sociale context op de voorgrond geplaatst. De CMO-benadering dwingt er echter toe om de context *in samenhang* met de instrumenten en daarmee beoogde mechanismen te bezien. Zo wordt toegewerkt naar een antwoord op de vraag: *welke interventies 'werken' (het best) in welke context, en met welke mechanismen gebeurt dat*? Context kan, zoals aangegeven, betrekking hebben op de doelgroep van beleid of wetgeving maar ook op sociale, economische, normatieve en andere relevante omstandigheden in het veld waar interventies 'landen'.

CMO benadering in een synthese van wetsevaluaties

De laatste decennia is steeds meer aandacht gekomen voor de effectiviteit van wetgeving. Veel wetten bevatten tegenwoordig een evaluatiebepaling die voorschrijft dat binnen enkele jaren na invoering van de wet een verslag over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid gereed moet zijn. Deze leer- en verantwoordings'drang' heeft geleid tot een wassende stroom van wetsevaluaties. Zo zijn alleen al over de periode 1998-2005 in totaal 127 ex post evaluatiestudies verricht (Klein Haarhuis en Niemeijer, 2008). Daaruit is veel te leren over de effecten van wetgeving en de condities waaronder deze optreden. Enkele van deze evaluaties hebben duurzame inzichten over wetsevaluatie als zodanig

[3] Wel bleken de eerder veroordeelden wier identiteit openbaar werd gemaakt, binnen kortere tijd voor nieuwe zedenmisdaden te zijn gearresteerd dan anderen.

gegenereerd, die verder reiken dan de alleen de betreffende wet (o.a. Herweijer, 1985; Winter, 1996, 2002; Nelen, 2000; Van Aeken, 2002; Olsthoorn-Heim, 2003).

De vraag rijst hoe over al de inzichten uit deze wetsevaluaties het overzicht kan worden bewaard. Met behulp van een *synthese* kunnen bevindingen uit evaluaties op een systematische manier bij elkaar worden gebracht, zodat meer algemene conclusies over de werking en effectiviteit van interventies kunnen worden getrokken (Leeuw, 2008:30). Op die wijze krijgen we niet alleen meer inzicht in de mate van doelbereiking van uiteenlopende wetten. We krijgen ook inzicht in de verschillende soorten interventies die wetten bevatten, in de wijze waarop die interventies al of niet doorwerken (mechanismen) en in de omstandigheden (context) die deze werking hebben beïnvloed.

'Realist synthesis'

Pawson (2002a) pleit ervoor syntheses te baseren op een breed reservoir aan theoretische en empirische kennis. Kennis over *hoe* (beleids)interventies werken (mechanismen) en onder welke omstandigheden ze werken (context), is minstens zo belangrijk voor wetgevers en beleidsmakers dan kennis van wat wel of niet werkt. Meer begrip van de werking van beleid en wetgeving biedt vaak bruikbare aanknopingspunten voor verbetering. Op basis van deze gedachte ontwikkelde Pawson de methode van 'realist synthesis'. De eerder beschreven CMO heuristiek ligt aan deze methode ten grondslag.[4]

Volgens de 'realist synthesis' methode wordt eerst zoveel mogelijk kennis over het onderwerp van onderzoek – doorgaans een bepaalde interventie of een type mechanisme- bijeen gebracht. Vervolgens wordt in kaart gebracht wat de veronderstelde werkzame mechanismen, ofwel ketens van gebeurtenissen waren. Deze veronderstellingen worden vervolgens geconfronteerd met de mechanismen die zich feitelijk hebben voorgedaan. Ten slotte wordt in kaart gebracht welke contextuele omstandigheden verantwoordelijk zijn geweest voor de gebeurtenissen in de praktijk en voor eventuele verschillen tussen veronderstelde en feitelijke werking.

Op justitieel terrein zijn er zowel in Nederland als internationaal syntheses verricht op basis van deze methode. Zo voltooiden Klein Haarhuis e.a. (2005) een synthese van Nederlandse beleidsevaluaties op het gebied van rechtshandhaving. Van der Knaap e.a. (2006) verrichtten een synthesestudie naar de werking en effecten van geweldspreventie in het publieke en semi-publieke domein. Kulu-Glasgow e.a. (2007) brachten bevindingen over integratiebeleid bijeen.

Pawson zelf stelt de mechanismen centraal. Zo onderzocht hij resultaten van het 'schandpaal'-mechanisme, waarbij moreel afwijkend gedrag van personen openbaar wordt gemaakt (2002b). Ook voerde hij een synthesestudie uit naar de invloed van begeleider-jongere relaties op het gedrag van jongeren (2004).

---

[4] In de *'what works'* -traditie, waarin de nadruk ligt op (quasi-)experimenteel onderzoek van de effectiviteit van justitiële interventies (Farrington en Petrosino, 2001), blijft 'het hoe' van de resultaten van die interventies, dat wil zeggen de wijze waarop deze resultaten tot stand komen volgens Pawson een zwarte doos.

Bevindingen uit dergelijke syntheses kunnen ook voor andere dan justitiële onderwerpen van betekenis zijn. Aan interventies en rechtsregels op verschillende beleidsterreinen liggen namelijk vaak dezelfde basismechanismen ten grondslag (Leeuw, 2008: 19,25). Zo zijn interventies van subsidiëring gebaseerd op het mechanisme dat deze het gewenste gedrag financieel stimuleren, omdat mensen bij hun keuze tussen gedragsopties een kosten -batenafweging maken. Kennis over dergelijke mechanismen achter wetgeving en beleid kan op basis van synthese-onderzoek worden gegeneraliseerd naar meerdere beleidsterreinen.

In het vervolg van deze bijdrage wordt verslag gedaan van de aanpak en bevindingen van een 'realist synthese' van *wetsevaluaties* (Klein Haarhuis en Niemeijer, 2008). Syntheses die louter zijn geïnspireerd op wetgeving als specifieke verschijningsvorm van beleid, zijn nog steeds schaars. Op het gebied van gezondheidsrecht is eerder een synthese verricht door Olsthoorn-Heim (2003). Elvik is een veelgeciteerde auteur van internationale syntheses van wetsevaluaties ten aanzien van onder andere verkeersveiligheid (bijv. 1996).

Aanpak

Veel syntheses zoomen in op een specifiek mechanisme, zoals begeleider-jongere relaties. In vergelijking daarmee vormen wetsevaluaties een zeer breed object van synthese-onderzoek. Er is daarbij immers sprake van een scala van uiteenlopende interventies op uiteenlopende beleidsterreinen. Tegen deze achtergrond is deze synthese dan ook sterk explorerend. We brengen in kaart wat tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties ons kunnen leren over de aard en de opbrengsten van wetten. We richten ons daarbij alleen op ex-post evaluaties van formele wetten. Behalve op doelbereiking richten we ons – in lijn met de methode van 'realist synthesis'- ook op de vraag welke typen interventies wetten bevatten en welke mechanismen de wetgever ermee heeft gepoogd te activeren. Ten slotte vragen we ons af of deze mechanismen zich ook in werkelijkheid hebben voorgedaan en onder welke voorwaarden (context) dit in meerdere of mindere mate is gebeurd.

We hebben alleen die wetsevaluaties in deze synthese opgenomen, die naar ons oordeel bruikbaar en van methodologische kwaliteit waren. Met bruikbaar bedoelen we dat het moet gaan om een evaluatie van een min of meer volledige wet en niet slechts om een onderdeel ervan. Van de 127 verzamelde evaluaties, voltooid in de periode 1998-2005, bleken dat er 75 te zijn. Omdat op basis van gebrekkige evaluaties geen betrouwbare synthese kan worden gemaakt (vgl. Winter, 1996), zijn deze 75 vervolgens beoordeeld op validiteit en betrouwbaarheid. Validiteit heeft betrekking op de vraag of de onderzoeker heeft gemeten wat hij beoogde te meten. Betrouwbaarheid betreft de vraag, of nauwkeurig is gemeten en met gebruikmaking van meerdere meetinstrumenten en bronnen.[5]

[5] Daarbij is gebruik gemaakt van onder anderen De Groot, [1961] (1994: 265 e.v.); Farrington en Welsh (2005:14-5), Van der Zee (2004) en Swanborn (1994). Wanneer rapporten door 2 onderzoekers met minder dan 3 werden beoordeeld op een van de drie 5-puntsschalen voor validiteit of de 5-puntsschaal voor betrouwbaarheid, zijn ze niet meegenomen in de synthese.

Na deze selectieronde bleven 59 voldoende valide en betrouwbare rapporten over.

Op basis van deze 59 wetsevaluaties zijn vervolgens behalve de doelbereiking, ook de mechanismen, die interventie(s) en doelbereiking met elkaar (zouden moeten) verbinden, in kaart gebracht. De door de makers van de wet beoogde mechanismen zijn vervolgens geconfronteerd met de ketens van gebeurtenissen die zich feitelijk – althans volgens het evaluatieonderzoek – hebben voorgedaan. Vervolgens is bezien onder welke contextuele *voorwaarden* de beoogde mechanismen al of niet zijn opgetreden.[6]

Bevindingen: interventies en CMO in de praktijk

In het volgende geven we de bevindingen van ons synthese-onderzoek weer in de volgorde waarin zij zich ook in werkelijkheid kunnen voordoen: interventie → mechanisme(n) beoogd → mechanisme(n) feitelijk → mate van doelbereiking. Hierbij wordt het begrip mechanisme ruim opgevat als 'keten van gebeurtenissen' tussen interventie en eventuele doelbereiking.[7] We besluiten met de invloed van contextuele condities op de werking van wetten, zoals deze in de evaluaties wordt vastgesteld. Ter illustratie vlechten we in de weergave van de bevindingen twee voorbeelden in: de Mededingingswet en de Kwaliteitswet Zorginstellingen (KWZi). Deze wetten zijn zeer verschillend van karakter. De Mededingingswet is een voorbeeld van een wet met een sterk 'command and control'- karakter.

De Mededingingswet: geboden, verboden, toezicht en handhaving
Het doel van de Mededingingswet (1998) is regulering van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markten. Sinds de invoering van deze wet zijn kartels en andere economische machtsposities verboden, tenzij er door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ontheffing is verleend. De juridische interventies waarmee dit moet worden bereikt zijn allereerst twee bestuursrechtelijke verboden: op mededingingsbeperkende afspraken ofwel het 'kartelverbod' (artikel 6) en op misbruik van economische machtspositie (artikel 24). De derde kernbepaling is dat concentraties, zoals fusies van bedrijven, onder toezicht komen te staan (Hoofdstuk 5). Concentratie mág, maar niet als daardoor een ongewenste economische machtspositie ontstaat en de concurrentie wordt verstoord.

6 Bij dit alles is alleen gebruik gemaakt van de teksten van de evaluatierapporten zelf. Naar de wijze van totstandkoming van de rapporten zelf is geen aanvullend onderzoek verricht. Wel zijn de oorspronkelijke wetsteksten bekeken, ter controle op de in de evaluaties beschreven interventies en normadressaten. Om de gegevens uit alle wetsevaluaties te kunnen vergelijken en aggregeren is gebruik gemaakt van een standaard topiclijst, die voor ieder bestudeerd evaluatierapport met behulp van een schema is ingevuld.

7 'Mechanisme' wordt ook wel enger (maar niet duidelijker) omschreven als motor van processen of als cruciale schakel tussen gebeurtenissen.

De KWZi wordt daarentegen gekenmerkt doordat deze wet beoogd partijen in het veld meer ruimte te geven, onder meer door zelfsturing- en regulering.[8]

De KWZi: zelfsturing
Het doel van de KWZi (1996) is om betere waarborging van kwaliteit in de gezondheidszorg te realiseren. De belangrijkste interventie (van het type bestuursinstrument) die met de wet wordt gedaan, is het scheppen van een kader dat aansluit op datgene wat zorgaanbieders zelf al aan kwaliteitssystemen hebben gerealiseerd en dat hen motiveert invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Zorgaanbieders zijn o.a. ziekenhuizen, de thuiszorg en zorgverzekeraars, de ggd's, de geestelijke gezondheidszorg en verpleeg- en verzorgingshuizen. Deze dienen samen te werken met partijen in het veld, in het bijzonder patiënten- en consumentenorganisaties. Deze zelfsturing is geconditioneerd, in die zin dat de ondergrens van zorgkwaliteit door de centrale overheid wordt bewaakt. Bovendien moeten de instellingen een kwaliteitsjaarverslag opstellen in samenwerking met patiëntenorganisaties. Gebeurt dit niet en de Inspectie voor de Gezondheidszorg signaleert dit, dan kan het Ministerie van VWS aanwijzingen en later bevelen geven. In laatste instantie kan de minister overgaan tot bestuursdwang.

Interventies

Hiervoor zijn drie typen interventies in wetten onderscheiden. Ten eerste *bestuursinstrumenten*, interventies gericht op uitvoerende instellingen met een publieke taak; ten tweede juridische interventies, afdwingbare rechten, plichten en verboden; en ten derde financiële interventies, zoals subsidies of heffingen.
Uit ons onderzoek komt naar voren dat veruit de meeste van de 59 geëvalueerde wetten (78 procent) meerdere (soorten) interventies bevatten. In 31 procent van de gevallen blijken bestuursinstrumenten het enige type interventie. Daaronder zijn te rekenen opdrachtverlening, bijsturing en controle van instellingen met een publieke taak (De Ridder, 2003:266-8). Het gaat hierbij om wetten op uiteenlopende beleidsterreinen: onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, verkeer en waterstaat, landbouw en economische zaken. Met behulp van deze wetgeving worden uitvoerende instellingen zoals scholen, de politie, gemeenten en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) gestuurd in het uitoefenen van hun uitvoerende, toezichthoudende of handhavende taken of in de besluitvorming op lokaal niveau.

In 46 procent van de gevallen worden bestuursinstrumenten in wetten gecombineerd met *juridische interventies*. Juridische interventies hebben doorgaans betrekking op burgers en bedrijven en niet op uitvoerende instellingen. Zorginstellingen vormen hierop een uitzondering: op illegale handelingen van artsen en andere verleners van zorg staan vaak concrete sancties. In 13 procent van de wetten gaat het primair om juridische interventies en in 10 procent van de gevallen domineren *financiële interventies*. Financiële interventies worden

[8] De Mededingingswet is 4 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd (Berenschot, 2002). Dit evaluatierapport is een synthese van drie eerder verschenen deelrapporten. De evaluatie van de KWZi heeft 5 jaar na inwerkingtreding plaatsgevonden (Casparie e.a., 2001).

in wetten praktisch altijd gecombineerd met juridische interventies, meestal om naleving af te dwingen en misbruik van de financiële regelingen tegen te gaan. In deze gevallen zijn de interventies gericht op uiteenlopende soorten normadressaten: zorginstellingen (stimuleringsbijdragen), burgers (subsidies en heffingen) en bedrijven (heffingen). Wetten bevatten dus veel vaker bestuursinstrumenten dan juridische of financiële interventies. Dit sluit aan bij de conclusie uit eerdere syntheseonderzoeken dat interventies zich vooral richten op 'professionals' en ketenpartners en voornamelijk betrekking hebben op verbeteringen in de uitvoering en samenwerking. Hoe dit uiteindelijk moet doorwerken op de doelgroep, zoals allochtonen, studenten of ondernemers, blijft meestal onduidelijk (vgl. Klein Haarhuis e.a., 2005; Kulu-Glasgow e.a., 2007).

Beoogde mechanismen

Wetten bevatten doorgaans bundels van interventies. Elk van deze interventies wordt geacht bepaalde 'mechanismen' te activeren om tot doelbereiking te komen. In het volgende bekijken we wat voor mechanismen we in de evaluaties aantreffen.

In totaal hebben wij elf typen 'mechanismen' aangetroffen die in meerdere wetten voorkomen. In de meeste wetsevaluaties ontbreekt overigens een bespreking van de wijze waarop de wet precies tot de beoogde doelen zou moeten leiden. Dit betekent overigens niet dat dit geheel buiten beschouwing blijft. Zeker acht van de tien evaluatierapporten bevat enige reconstructie van hoofd- en subdoelen, van de beleidsinterventies en van het beoogde nalevingsgedrag van normadressaten. Wanneer wordt ingegaan op de beoogde gebeurtenissen tussen interventies en doelbereiking betreft het in de meeste gevallen de implementatie van de wet. Van een systematische analyse is echter slechts zelden sprake.

Institutionele mechanismen in de wet

Zes van de elf uit de wetsevaluaties gedestilleerde typen mechanismen zijn te beschouwen als 'institutionele' mechanismen. Dergelijke mechanismen worden primair geactiveerd met bestuursinstrumenten, zoals opdrachtverlening, bijsturing en controle. Institutionele mechanismen zijn niet gericht op burgers of bedrijven maar op instellingen met een publieke taak. Maatschappelijke doelen, zoals 'een veiliger samenleving', worden er doorgaans alleen indirect mee gediend.

De zes door ons gevonden institutionele mechanismen zijn zelfsturing, verzelfstandiging, integrale aanpak, regierol, checks and balances en versobering en transparantie. Hoewel dat niet noodzakelijkerwijs het geval hoeft te zijn, zijn deze mechanismen voornamelijk gericht op het terugdringen van centrale overheidsbemoeienis (vgl. bijv. Dorbeck-Jung en Oude Vrielink- Van Heffen (red.), 2006; Westerman, 2006; Witteveen, 2007). Een typerend voorbeeld is de KWZi.

Kaderregulering in de KWZi
De centrale gedachte achter de kaderregulering in de KWZi is, dat een 'cyclisch proces' tot stand komt van kwaliteitsbewaking en -verbetering. Dit moet gebeuren in regionale samenwerkingsvormen van zorginstellingen met patiënten-/ consumentenplatforms en de zorgverzekeraar/ het zorgkantoor. In dit proces toetsen de patienten/consumenten en de zorgverzekeraars de kwaliteit die door de zorginstellingen wordt geleverd.

Zelfsturing. In negen van de 59 bestudeerde wetten moet zelfsturing tot stand worden gebracht door delegatie van bevoegdheden aan instellingen zoals ziekenhuizen, scholen, politie en gemeenten. De wet stelt daarbij randvoorwaarden. Met zelfsturing worden uiteenlopende doelen gediend zoals maatwerk, kwaliteit, efficiency, of 'burger- en patiëntperspectief'.

Verzelfstandiging. Het mechanisme van verzelfstandiging is aan te treffen in vier wetten. Hiermee worden organisaties in het leven geroepen of verzelfstandigd voor de uitvoering van bepaalde publieke taken (vgl. Van Thiel, 2001). Een voorbeeld is de Wet OPTA (1997). Met deze wet is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in het leven geroepen dat toezicht moet houden op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie.

Integrale aanpak. Aan zes van de 59 wetten ligt het streven naar een 'integrale aanpak' ten grondslag, bijvoorbeeld ten behoeve van het bestuur en beheer van universiteiten of de bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten. De centrale overheid trekt zich met behulp van delegerende wetgeving terug, om de bestuurskracht van instellingen met een publieke taak te vergroten. Een voorbeeld van dit mechanisme is 'netwerkvorming' door gemeenten en scholen ten behoeve van de signalering en opsporing van vroegtijdige schoolverlaters.

Regierol. Het regierol-mechanisme treffen we in zeven wetten aan. Op één uitzondering na betreft dit uitsluitend gemeenten. Zij worden belast met de uitvoering van de wet in kwestie op lokaal niveau. Het mechanisme houdt in dat wetten met een landelijke gelding de doelgroepen bereiken via lokale actoren. Daarom worden zij intensief bij de uitvoering betrokken doordat zij regie moeten voeren.

Checks and balances. Meer *checks and balances* moet met interventies in vijf wetten worden bewerkstelligd. Zo bijvoorbeeld het tot stand brengen van meer controle van lokale en regionale volksvertegenwoordigers op Burgemeester & Wethouders en Gedeputeerde Staten.

Versobering en transparantie. Ten slotte beogen zes wetten om processen van versobering en vergroting van transparantie in gang te zetten. Te denken valt aan de vereenvoudiging van financierings- en vergunningsystemen, van het adviesstelsel of van 'de opsporing'.

Sociale mechanismen in de wet

Sociale mechanismen moeten worden geactiveerd met de eerder genoemde juridische en financiële interventies, die doorgaans gericht zijn op burgers en bedrijven, zoals scholieren, werkgevers, potentiële criminelen, verzekeraars of

'nieuwkomers'. Deze mechanismen vertegenwoordigen de meer klassieke 'command & control'- stijl van overheidsregulering, waarmee 'goed' gedrag wordt bevorderd en ander gedrag wordt afgeremd (vgl. Westerman, 2006). Het gaat hierbij om de volgende mechanismen: rechtshandhaving, rechtsbescherming, financiële stimulering, communicatie, publiek- private afstemming.

Mededingingswet: verschillende soorten handhaving in één wet
De bestuurlijke handhaving van elk van de drie kernbepalingen van de Mededingingswet moet verlopen via de volgende drie mechanismen:
- Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
- Civielrechtelijke handhaving door bedrijven en burgers
- Spontane en vrijwillige naleving door bedrijven.

In de Mededingingswet wordt het toezicht op en de bestuurlijke handhaving van eerlijke concurrentie aan de NMa overgelaten. Bedrijven die de wet overtreden riskeren een bestuurlijke boete tot € 450.000,- of een last onder dwangsom. Bedrijven en burgers kunnen vermeende misstanden ook aangeven bij de NMa. In de wet wordt er van uit gegaan dat bedrijven ook zelf actie ondernemen, in het bijzonder door bij de civiele rechter schadevergoeding te eisen ingeval van oneerlijke mededinging. Ten slotte wordt verwacht dat de Mededingingswet *vrijwillig* wordt nageleefd.

Rechtshandhaving. In zestien wetten worden met interventies verschillende vormen van 'rechtshandhaving' nagestreefd. Verboden en verplichtingen worden gekoppeld aan bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke sancties, soms gekoppeld aan een vergunningstelsel. Het mechanisme is dat burgers en bedrijven anticiperen op de pakkans en de kosten van wetsovertreding, waardoor zij verboden en verplichtingen (vaker) gaan naleven. In de onderzochte wetten wordt onderscheid gemaakt tussen civiel- bestuurs- en strafrechtelijke handhaving. In sommige gevallen wordt gerekend op vrijwillige naleving op grond van overtuiging of uit respect voor het wettelijk gezag. De Mededingingswet (kader) bevat verschillende typen handhaving.

Rechtsbescherming. In zes wetten wordt met interventies rechtsbescherming beoogd. Men wil de rechtspositie van doelgroepen zoals personen in opvanginstellingen, (adoptie)kinderen of minderheidsgroepen beschermen of versterken. Rechtsbescherming gaat meestal gepaard met rechtshandhaving, waarbij 'schenders' van de rechtspositie van doelgroepen een sanctie riskeren.

Financiële stimulering. In vier wetten wordt het beoogde gedrag van burgers of bedrijven financieel gestimuleerd. Zo kunnen bedrijven subsidie ontvangen om meer aan 'research & development' te doen, of kunstenaars om een duurzaam renderende artistieke onderneming op te bouwen.

Communicatie. De werking van nog eens zes wetten berust op het mechanisme van communicatie. Communicatie is nergens expliciet opgenomen in wettelijke bepalingen. Wel is het een cruciaal mechanisme, bijvoorbeeld in de werking van de Wet op de Orgaandonatie (WOD). Het beoogde orgaanaanbod is nagenoeg geheel afhankelijk van de attitude van potentiële donoren, nabestaanden en zorgpersoneel.

Publiek- private afstemming. Het laatste mechanisme, publiek- private afstemming, is eigenlijk een *mengvorm* van institutionele en sociale mechanismen en komt in vijf wetten voor. Een voorbeeld hiervan is samenwerking tussen gemeenten en sociale partners ten behoeve van de bevordering van de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers.

Mechanismen ook praktijk?

In hoeverre hebben de door de wetgever beoogde 'mechanismen' zich nu ook daadwerkelijk voorgedaan in de praktijk van uitvoerende instellingen, burgers en bedrijven?

Over de *feitelijke* gebeurtenissen naar aanleiding van een wet bevatten de evaluatierapporten veel uitvoeriger beschrijvingen dan over de beoogde mechanismen. Met name beschrijvingen van uitvoeringsprocessen zijn veelvuldig aan te treffen. Aan uiteindelijke veranderingen in het gedrag van burgers of bedrijven wordt echter (veel) minder aandacht besteed.

Institutionele mechanismen in de praktijk

Over de vraag in hoeverre het mechanisme van zelfsturing in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zijn op grond van de evaluaties geen definitieve uitspraken te doen. Vaak wordt in evaluaties gemeld dat er weliswaar veel procedures zijn ontwikkeld, maar dat de dagelijkse praktijk te wensen over laat. Ook wordt vaak gerept van een toename van de acceptatie van de nieuwe wet en van kwaliteitsverbetering. Maar er worden vaak ook serieuze knelpunten gesignaleerd, zoals gebrekkige uitkristallisering van nieuwe verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van een wet of toename van bestuurslasten.

De KWZi is een typerend voorbeeld hiervan.

De KWZi: zelfsturing bewerkstelligd?
Uit de evaluatie van de KWZi valt niet definitief af te leiden in hoeverre de beoogde 'cyclische processen' van kwaliteitsbewaking daadwerkelijk in gang zijn gezet door de wet. Met de implementatie van de wet bleek voortgang te zijn geboekt. De onderzochte zorginstellingen vonden de wet een 'werkbaar en nuttig' kader. Zo hadden landelijke organisaties kwaliteitssystemen ontwikkeld en hadden zij activiteiten ten behoeve van 'verantwoorde zorg' ontplooid, hetgeen had geleid tot richtlijnen, protocollen, programmaontwikkeling en ketenzorg. Ook bleken regionale samenwerkingsverbanden te zijn gevormd, die kwaliteitssystemen hadden ontwikkeld. Een veelgenoemd voorbeeld hiervan is de Regionale Ambulance Voorziening.

De implementatie van de wet was echter nog niet voltooid, waardoor het proces van kwaliteitsbewaking en –verbetering nog onvoldoende functioneerde. Betrokkenen namen vaak een afwachtende houding aan. Zo waren patiënten- en cliëntenplatforms, ondanks de wettelijke mogelijkheden, nog te weinig betrokken bij de kwaliteitsbewaking. In de evaluatie wordt dit in verband gebracht met de bevinding dat taken en verantwoordelijkheden van de spelers nog onvoldoende uit de verf waren gekomen. De meeste instellingen hadden intussen wel een kwaliteitsjaarverslag geleverd. Daarin ontbrak echter vaak informatie over de resultaten en effecten van kwaliteitszorg en over de externe beoordelingen door (onder meer) patiëntenorganisaties.

In de vijf jaar tot aan de evaluatie bleek er drie keer een schriftelijke aanwijzing te zijn gegeven. Van de bevelsbevoegdheid van de minister was slechts één maal gebruik gemaakt. Van bestuursdwang werd geen melding gemaakt.

Vergelijkbare resultaten treffen we aan in de evaluaties over de aan zelfsturing verwante mechanismen, zoals regierol, integrale aanpak en versobering en transparantie. Hoewel deze processen zich volgens de evaluaties in de gewenste richting ontwikkelen, liggen de resultaten nog sterk in de sfeer van 'output', zoals aanpassing van de organisatie, ontwikkeling van procedures, en op gang brengen van samenwerking. Vooral bij ingrijpende wettelijke veranderingen is de implementatie vaak nog in volle gang. Bovendien kost het veel tijd om alle betrokken spelers in de beoogde processen te betrekken. Hierdoor kunnen geen definitieve uitspraken gedaan worden over de mate waarin deze mechanismen zich daadwerkelijk voordoen en – nog minder – over de eventuele invloed ervan op het einddoel van de wet.

Over de oprichting of verzelfstandiging van organisaties, zoals Sanquin Bloedbanken en Staatsbosbeheer, wordt in de evaluaties overwegend positief geoordeeld. Er zou goede voortgang zijn geboekt op doelindicatoren, zoals toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. Er worden relatief weinig knelpunten geconstateerd.
Eveneens (voorzichtig) positief is het resultaat van het mechanisme van 'checks and balances'. Zo kregen lokale en regionale besturen op verschillende fronten meer tegengas. Niettemin bestaan er ook knelpunten. Het mechanisme zou bijvoorbeeld op onderdelen zijn 'doorgeslagen', in die zin dat lokale volksvertegenwoordigers te veel op details en te weinig op hoofdlijnen controleren.

Sociale mechanismen in de praktijk
De bekendheid met en de acceptatie van wetten waarin sprake is van 'rechtshandhaving' is groot en de output, in de vorm van vorderingen en boetes, groeit. Niettemin bestaat er kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het doorgaans aan een pro-actief vervolgingsbeleid. Bovendien wordt weliswaar actie ondernomen naar aanleiding van incidenten, maar zij leiden slechts hoog zelden tot sancties Ondanks dit alles blijkt de gerapporteerde naleving over het algemeen verrassend hoog.

In de evaluatie van de Mededingingswet komen enkele van deze aspecten naar voren.

Mededingingswet: handhaving in de praktijk
Over de implementatie en de *bestuursrechtelijke handhaving* van de Mededingingswet wordt in de evaluatie positief geoordeeld. De NMa zou zich hebben ontwikkeld tot een gezaghebbende mededingingsautoriteit, die erin is geslaagd de Mededingingswet op een redelijk doeltreffende en doelmatige wijze toe te passen. Wel wordt geconcludeerd dat de NMa nog onvoldoende actief is geweest in het voorkómen van kartelvorming. De NMa had in de periode tot de evaluatie voornamelijk op ontheffingsaanvragen gereageerd. De *civiele handhaving* van de wet door bedrijven en burgers is niet erg van de grond gekomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat oneerlijke concurrentie ook overtuigend wordt aangetoond en dat bleek voor bedrijven vaak lastig. Verder bleken civiele rechters ten tijde van de evaluatie nog onvoldoende ingevoerd in de wettelijke materie, waardoor zij vaak zouden hebben aangestuurd op een schikking.

Over de overige sociale mechanismen zijn maar weinig of tegenstrijdige bevindingen in de evaluaties aan te treffen. Daarom kunnen er geen duidelijke conclusies over worden getrokken. Zo lijken in het ene geval financiële prikkels het gewenste effect te bewerkstelligen, maar in een ander geval weer niet. Het geven van subsidie lijkt bijvoorbeeld tot meer 'Research and Development' te hebben geleid. In het geval van subsidie voor kunstenaars is een dergelijk stimulerend effect echter juist achterwege gebleven.

Wat betreft de mechanismen 'rechtsbescherming' en 'publiek-private afstemming' is veel output in termen van implementatie en procedures gerealiseerd. In hoeverre daarmee ook de doelbereiking dichterbij is gekomen wordt uit de wetsevaluaties echter niet duidelijk. De wetsevaluaties bevatten nauwelijks tot geen resultaten over het mechanisme van communicatie.

Doelen bereikt?
Hiervoor zagen wij dat veel interventies en de hiermee te activeren mechanismen betrekking hebben op het gedrag van uitvoerende instellingen. Dit komt ook tot uiting in de doelstellingen van de bestudeerde wetten. Niet minder dan 48 procent van de wetten bevat uitsluitend doelen gericht op veranderingen bij uitvoerende instellingen, zoals meer transparantie in de opsporing of meer zelfsturing voor scholen. Zij bevatten geen verder gelegen maatschappelijke doelen.De overige 52 procent van de wetten bevat beide typen doelstellingen.

Over de mate waarin de in wetten geformuleerde doelstellingen zijn behaald, wordt in de meerderheid van de wetsevaluaties (41 uit 59) een *gemengd*

oordeel gegeven. Er wordt bijvoorbeeld 'een ontwikkeling in de gewenste richting' op de doelindicatoren waargenomen, of er wordt geoordeeld dat enkele van de subdoelen zijn bereikt.

Mededingingswet en de KWZi: matige doelbereiking
Het doel van de Mededingingswet is regulering van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markten. De Mededingingswet moet het mogelijk maken om tegen duidelijke overtredingen van het kartelverbod op te treden. Wat betreft het *kartelverbod* zijn door de NMa slechts handhavingsbesluiten genomen naar aanleiding van ontheffingsaanvragen, dus niet op grond van eigen initiatief van de NMa. Mede hierdoor is het moeilijk te beoordelen hoeveel afspraken er onder druk van de NMa zijn aangepast. De evaluaties lijken er verder op te wijzen dat in die gevallen waarin kartels door de NMa zijn verboden, dit heeft bijgedragen aan effectievere concurrentieverhoudingen. Wat betreft het verbod op *misbruik van machtspositie* was de doelbereiking gering. Wat betreft *concentraties* heeft het toezicht alleen in uitzonderingsgevallen geleid tot afwijzing of gedwongen aanpassing van concentratieplannen.

Het doel van de KWZi is om betere borging van kwaliteit in de gezondheidszorg te realiseren.

De veranderingen die zich na 1996 in het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen hebben voorgedaan, zijn volgens de evaluatie voor een deel op het conto van de KWZi te schrijven. Over het algemeen bleek sprake van een achterstand in de realisering van het beoogde 'cyclische' proces van kwaliteitsbewaking en –verbetering, in het bijzonder wat betreft het meten en verwerken van de resultaten van het kwaliteitsbeleid. De toetsende rol daarin van patiënten- en consumentenorganisaties en zorgverzekeraars was (nog) onvoldoende uit de verf

In elf gevallen wordt een – relatief – positief oordeel over de doelbereiking gegeven. Een voorbeeld hiervan is de Wet Modernisering Universitaire Bestuursstructuur (MUB, 1998). Betrokkenen vonden de wet een 'bruikbaar kader'. De conclusie van de evaluatie is dat de universitaire beheers- en bestuursstructuur is verbeterd.
In zes evaluaties is het omgekeerde het geval en schatten de onderzoekers de mate van doelbereiking laag in.[9] Een voorbeeld is de evaluatie van de Wet op de Orgaandonatie (WOD, 1998). Over de doelbereiking van de WOD is de evaluatie zeer kritisch. Géén van de vier doelen – meer kwaliteit, meer aanbod van donororganen, betere verdeling, geen handel –blijkt gerealiseerd. Zo bleken veel nabestaanden nog immer negatief over donatie en bleken zij daardoor eventuele positieve wilsbeschikkingen *de facto* te ontkrachten. Wel waren er procedurele vorderingen, zoals de ontwikkeling van actieprogramma's in ziekenhuizen en van verdeelsystemen van organen over Nederland.

Of het ene type interventie in wetgeving effectiever is dan het andere type kan op grond van deze synthese niet worden gezegd. Wetten bevatten immers

[9] In één wetsevaluatie – van de Wijziging van de Wegenverkeerswet – wordt niet duidelijk teruggekoppeld in hoeverre doelen zijn bereikt. In totaal hebben we het dus over de doelbereiking van niet 59, maar 58 wetten.

vaak meerdere interventies en dat maakt het onmogelijk om op grond van de evaluaties een relatie te leggen tussen de afzonderlijke interventies en de mate van doelbereiking. Wel kunnen we concluderen dat de achttien wetten die alleen bestuursinstrumenten bevatten, het vaakst in de categorie van hoge doelbereiking vallen. In lijn hiermee is geconstateerd dat de gemiddelde doelbereiking van wetten uitsluitend gericht op uitvoerende instellingen hoger ligt.

Er lijkt tevens enig verband te bestaan tussen het ambitieniveau van een wet en de mate van gerapporteerde doelbereiking: naarmate de wet ingrijpender aanpassing van het gedrag van normadressaten vraagt, neemt de doelbereiking af. Het tijdsverloop tussen het van kracht worden van een wet en de evaluatie ervan hangt duidelijk samen met de mate van doelbereiking. In gevallen van een hoge mate van doelbereiking vond evaluatie plaats na gemiddeld ongeveer 7 jaar en 8 maanden. In het geval van wetten met een geringe doelbereiking was deze periode gemiddeld twee jaar en vier maanden. Dit bevestigt de verwachting dat wetten, voordat ze kunnen 'werken', tijd nodig hebben om door te sijpelen in de samenleving (vgl. Aubert, [1952]1996; Winter, 1996; 2002:25).

De invloed van context

De resultaten van institutionele en sociale mechanismen in wetten zijn vooralsnog verre van eensluidend. De variatie tussen regio's, gemeenten en allerlei organisaties en doelgroepen is aanzienlijk. In lijn met de theorie van de sociale werking van het recht valt te verwachten dat een deel van deze variatie verklaard kan worden door factoren buiten de wet om. Deze contextfactoren kunnen een belangrijke drijfveer van nalevingsgedrag (of overtreding) vormen en zo de mate van doelbereiking mede bepalen. Een voorbeeld hiervan is de Wet veilig vervoer gevaarlijke stoffen regelt (Wvgs). Deze wet behoeft nauwelijks handhaving. In deze sector is sprake van harde concurrentie. De meeste bedrijven kunnen zich geen (grote) ongelukken met gevaarlijke stoffen veroorloven. De gevolgen daarvan, reputatieschade en andere verliezen, zouden tot ondergang van het bedrijf leiden. De context kan er dus voor zorgen dat er geheel andere dan in de wet beoogde mechanismen leiden tot het gewenste effect.

In de evaluaties zijn contextfactoren die de werking van wetten hebben beïnvloed aan te treffen op drie niveaus: systemen, organisaties/netwerken en individuen. Per niveau beschrijven we de vaakst in de evaluaties aangetroffen factoren.

Systemen. Op het niveau van systemen (landen, economieën) wordt in meerdere evaluaties een 'complicerende' invloed toegedicht aan zogeheten 'aanpalende wet- en regelgeving'. Zo vormden EU-normen, die verplichte advisering met zich meebrengen, een belemmering in de voorgenomen versobering van het Nederlandse adviesstelsel. Ook Nederlandse wetten en regels bleken een obstakel voor de werking van sommige van de wetten.

Ten tweede is de aard van de te bestrijden problematiek bepalend. Uit een aantal evaluaties is af te leiden dat naarmate het aan te pakken probleem complexer en ongrijpbaarder is, het sturende vermogen van de wetgever afneemt.

Zo bleken sommige vormen van illegale prostitutie veelvormig en veranderlijk, wat hun opsporing en bestrijding bemoeilijkte.

Economische omstandigheden zijn een derde factor die de werking van wetten beïnvloed, zowel in positieve als in negatieve zin. Zo maakte een krappe arbeidsmarkt werkgevers minder selectief in hun aanstellingsbeleid, hetgeen bevorderlijk bleek voor de doelbereiking van gelijke- behandelingswetgeving.

Contextfactoren in de werking van de KWZi
Aanpalende wetgeving van de KWZi, zoals de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (met het persoonsgebonden budget) heeft enerzijds de invulling en verduidelijking van de KWZi bevordert. Anderzijds is deze veelheid aan aanpalende wet- en regelgeving een complicerende factor in de werking van de wet geweest

Verder hebben *economische factoren* een rol gespeeld in de werking van de KWZi. 'Schaarste in de zorg', zoals tekort aan personeel, wordt algemeen gezien als de meest belemmerende factor in de werking van de wet. De fusiegolf onder zorginstellingen in Nederland en de gebrekkige marktwerking zouden de beoogde 'cyclische processen' eveneens negatief hebben beïnvloed.

Organisaties en netwerken. Op het niveau van organisaties en netwerken speelt ten eerste de 'organisatie- of bestuurscultuur' een belangrijke rol. Naarmate normen van de organisatie meer in lijn zijn met de interventies en doelen in wetten, wordt er meer bereikt – en vice versa. Zo verdroeg de nieuw verkregen zelfstandigheid van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer zich aanvankelijk in het geheel niet met de 'oude' overheidscultuur. Deze bevinding bevestigt het belang van sociale normen voor de werking van recht (Griffiths, 2003).

Ten tweede is de capaciteit van organisaties bepalend voor de mate van naleving. De resultaten van de synthese lijken erop te wijzen dat, naarmate de schaal van uitvoerende instellingen of bedrijven toeneemt, de wet beter wordt uitgevoerd of nageleefd.[10] Ook ervaring telt. Instellingen met meer ervaring met bijvoorbeeld het voeren van regie voerden de wet beter uit.

Contextfactoren in de werking van de Mededingingswet
Ook de effectiviteit van de Mededingingswet bleek mede afhankelijk van normen op het niveau van de sector. In sectoren waar eerder wordt samengewerkt dan geconcurreerd, bleken effecten langzamer tot stand te komen. Grote bedrijven en brancheorganisaties waren bovendien beter op de hoogte van de Mededingingswet en gebruikten de wet ook vaker dan kleinere organisaties. In lijn hiermee blijken grote organisaties vaker vrijwillig na te leven.

Verder bleken economische (marktgerelateerde) omstandigheden van invloed op (met name) de bestuurlijke handhaving van de wet. Zo was in verschillende sectoren sprake van een vervlechting van markt en overheid. Toepassing van de Mededingingswet blijkt dan moeizaam.

[10] Uitzonderingen daargelaten. Zo bleken kleine bedrijven gevoeliger voor een R&D subsidie dan grote.

Individueel niveau. Op het individuele niveau blijken kenmerken en afwegingen van de leden van de doelgroep van grote invloed op de werking van interventies in wetten. 'Grote' criminelen reageerden bijvoorbeeld slecht op ontnemingswetgeving, omdat ze beter in staat zijn verliezen door ontneming te compenseren en deze voor hen bovendien verhoudingsgewijs klein zijn. Kennelijk worden op individueel niveau economische afwegingen gemaakt bij de naleving van wetgeving. Evenzo duidt de eerder genoemde positieve invloed van een gespannen arbeidsmarkt op de werking van gelijke-behandelingswetten op economische afwegingen van bedrijven.[11]

De individuele normadressaat blijkt echter niet alleen een *homo economicus,* maar ook een sociaal wezen. Zo was het succes van civiele handhaving in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) onder meer afhankelijk van de mate van de 'relationele afstand' tussen slachtoffer en dader. Naarmate de relatie tussen slachtoffer en dader hechter was, werd minder vaak het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling gevraagd. Een ander voorbeeld is aan te treffen in de evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers (Win) (Regioplan, 2002). De Win voorziet in een inburgeringstraject, dat nieuwkomers moet helpen zelfredzaam te worden in de Nederlandse samenleving. Uit de evaluatie van de Win blijkt dat ruim veertig procent van de onderzochte nieuwkomers niet eens was begonnen aan het inburgeringstraject, of dit voortijdig had afgebroken. Behalve met taal- en opleidingsniveau hing dit ook samen met culturele achtergrond en gezinsomstandigheden, zoals zwangerschap.

Conclusies

Wetten zijn bundels van verschillende soorten beleidsinterventies, die samen meerdere doelen dienen. Dit maakt het niet eenvoudig om de werking van wetten te doorgronden. Want wat zijn nu de werkzame en niet-werkzame bestanddelen van wetten?

Het aantal wetsevaluaties is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Daarmee komt veel bruikbare kennis beschikbaar over de werking en de effectiviteit van wetten. Tegelijkertijd rijst daarmee echter ook de vraag hoe het overzicht kan worden bewaard over deze kennis.

In het onderzoek naar de effecten van wetgeving zijn twee tradities onderscheiden. In de eerste plaats het rechtssociologisch perspectief van de sociale werking van het recht. Daarin gaat alle aandacht uit naar de maatschappelijke context waarin wetgeving landt. In de tweede plaats een vooral instrumenteel perspectief uit de beleidswetenschap, dat van de 'realist evaluation'. Beide perspectieven worden doorgaans scherp tegen elkaar afgezet. In de zg. CMO

[11] Uiteraard kunnen economische contextfactoren de beoogde processen ook in de weg staan. Zo wilde de wetgever met de 'Koppelingswet' voorkómen dat vreemdelingen zonder geldig verblijfsrecht aanspraak maken op publieke voorzieningen. De grote vraag naar arbeidskrachten ten tijde van de inwerkingtreding van de wet maakte echter dat vreemdelingen tot 'zwart' werk hun toevlucht konden nemen. Dit zwakte de beoogde werking van de Koppelingswet sterk af.

(context-mechanism-outcome) benadering wordt echter duidelijk dat beide perspectieven niet zozeer strijdig zijn maar elkaar aanvullen. Met de toepassing van de CMO-heuristiek wordt de onderzoeker gedwongen om de context waarin de wet in werking is getreden juist *in samenhang* met de ingezette beleidsinterventies en de hiermee beoogde mechanismen te bezien. Zo wordt toegewerkt naar een antwoord op de vraag: *welke interventies 'werken' (het best) in welke context, en langs welke weg gebeurt dat*?

Vanuit deze invalshoek zijn we nagegaan wat er valt te leren uit ex post evaluaties van Nederlandse wetgeving. Wij hebben daarmee inzicht verkregen in de interventies die wetten bevatten. Er blijken drie soorten interventies te onderscheiden: bestuurlijke interventies, gericht op instellingen met een publieke taak, zoals gemeenten, ziekenhuizen e.d., juridische interventies (toedeling van rechten en plichten) en financiële interventies (subsidies, heffingen). Wetgeving blijkt vooral bestuurlijke interventies te bevatten en zich veel minder vaak rechtstreeks te richten op burgers en bedrijven.

De doelbereiking van de meeste wetten blijkt matig. Er zijn relatief weinig positieve en negatieve uitschieters. Het onderzoek bevestigt de rechtssociologische verwachting dat wetten tijd nodig hebben om in de samenleving effect te sorteren. Doelen worden ook beter bereikt wanneer instellingen met een publieke taak en niet burgers of bedrijven normadressaat zijn.

Om de vraag naar het hoe van de doelbereiking van wetgeving te beantwoorden is gebruik gemaakt van de 'realist synthesis' methode. Hierbij wordt nagegaan welke theorieën meer of minder expliciet in wetten verscholen liggen ('beleidstheorieën'), in hoeverre zij waarschijnlijk zijn en of zij zich ook in de werkelijkheid voordoen. Hierbij wordt doorgaans de context-mechanism-outcome (CMO) heuristiek gevolgd, waarin 'mechanismen' staan voor de met interventies te bewerkstelligen ketens van gebeurtenissen, en 'outcome' voor de uiteindelijke doelbereiking. 'Context' heeft betrekking op alle factoren die buiten de wet om de werking van de mechanismen en de doelbereiking kunnen beïnvloeden.

Welke *mechanismen* die aan wettelijke interventies ten grondslag liggen zijn nu in wetsevaluaties aan te treffen? Het blijkt dat deze doorgaans noch door de wetgever noch door evaluatie-onderzoekers expliciet als zodanig worden geformuleerd maar vaak wel worden verondersteld. Wij hebben elf typen mechanismen aangetroffen. Zij zijn in te delen in *institutionele* en *sociale* mechanismen. Institutionele mechanismen zijn gericht op uitvoerende instellingen. Het gaat om mechanismen zoals zelfsturing, 'checks & balances' en integrale aanpak. Uit deze mechanismen spreekt een open stijl van regulering, waarbij de centrale overheid terugtreedt en meer ruimte laat voor de uitvoering. Met de activering van sociale mechanismen, zoals handhaving of financiële stimulering moet het gedrag van (doorgaans) burgers en bedrijven worden beïnvloed.

Vervolgens is de vraag of de met wetten beoogde mechanismen – volgens de evaluaties – ook in de praktijk zijn opgetreden. Deze vraag is om meerdere redenen lastig te beantwoorden. De evaluatierapporten bevatten hierover vaak weinig informatie. Bovendien is de implementatie ten tijde van de evaluatie vaak nog in volle gang en bestaan er wat dit betreft ook grote lokale en regionale verschillen. Soms zijn bevindingen bovendien tegenstrijdig.

Om beter te begrijpen waarom bepaalde ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, is vervolgens gezocht naar factoren in de *context* die van invloed zijn gebleken. Het succes van interventies blijkt in velerlei opzicht afhankelijk van factoren buiten de wet om. Zo veroorzaakte de harde concurrentie in het wegtransport een zodanige angst voor ongelukken en de hiermee gemoeide verliezen, dat bedrijven zich 'als vanzelf' aan de milieu- en veiligheidsnormen bleken te houden. Ook de cultuur binnen bedrijven en uitvoerende instellingen bleek bepalend voor de mate waarin wetten in de praktijk werken. Ten slotte bleken ook afwegingen op het individuele niveau, zowel van economische als van sociale of normatieve aard, een rol te spelen in de werking van de onderzochte wetten.

In het voorgaande is verslag gedaan van bevindingen uit wetsevaluaties die de afzonderlijke wets- en beleidsterreinen overstijgen en is gekeken hoe deze aspecten zich verhouden tot de werking en effectiviteit van wetten.

De belangrijkste opbrengst is niet zozeer de beantwoording van de vraag, welke interventie werkt. Het is veeleer de verdere verfijning van deze kennis. Hoe werkt een bepaald type interventie, voor wie en onder welke omstandigheden? Bijvoorbeeld, onder welke omstandigheden zijn subsidies nuttig en voor welk type bedrijven is dit het geval?

De bevindingen onderstrepen dat zowel wetgevers als onderzoekers meer aandacht kunnen besteden aan de vraag, hoe een wet tot de beoogde doelen moet leiden en waarom dit wel of niet is gelukt. In toekomstig onderzoek zou de waargenomen werking van wetten veel meer geconfronteerd moeten worden met de aanvankelijk door de wetgever beoogde werking. Dit verheldert wáár knelpunten in de werking van de wet zich precies bevinden. Is het 'falen' van de doelbereiking bijvoorbeeld aan praktische implementatiekwesties toe te schrijven of ligt het toch aan foute aannames over het gedrag van uitvoerende instellingen, burgers of bedrijven? Of hebben beide wellicht een rol gespeeld? Voor onderzoek naar afzonderlijke wetten betekent dit dat voldoende aandacht moet worden besteed aan het specificeren van interventies in wetten en aan de mechanismen die met deze interventies (moeten) worden geactiveerd.

Veel van de theorievorming over de werking van wetten en regels bevindt zich op een hoog abstractieniveau. Empirische bevindingen betreffen vaak één wet. Door uitsplitsingen te maken naar de aard van de interventies en naar het type normadressaat, kan stapsgewijs aan theorievorming worden bijgedragen. Synthese-onderzoek geeft inzicht in wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden. Op grond daarvan kunnen nieuwe hypothesen worden ontwikkeld en getoetst. Toekomstig synthese-onderzoek zou zich daarbij kunnen beperken tot één specifiek mechanisme, bijvoorbeeld tot de gemeentelijke regierol of tot 'autonomie'. Dergelijke mechanismen worden niet alleen met wettelijke, maar ook met andere beleidsinterventies geactiveerd. Behalve wetten kunnen dan dus ook andere beleidsinterventies in het onderzoek worden betrokken.

Literatuur

AEKEN, K. van, *Proeven van wetsevaluatie, een empirisch geïllustreerde studie naar het wat, hoe en waarom van wetsevaluatie*, Universiteit van Antwerpen, Antwerpen, 2002 (dissertatie).

AUBERT, V., Enkele sociale functies van wetgeving, in: J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 3e druk, 1996, pp. 113-135.

BERENSCHOT, PLUG, P.J., Syntheserapport Evaluatie Mededingingswet, Den Haag, mei 2002.

BOKHORST, A.M. en F.J. VAN OMMEREN, Regeldruk ontrafeld, *Nederlands Juristenblad (NJB)*, jrg. 82, nr. 12, 2007, pp. 682-686.

CASPARIE, A.F. et al., Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen, *Reeks Evaluatie Regelgeving* deel 8, Den Haag ZonMw, november 2001.

COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING, 'Het Verschil gemaakt', *Evaluatie van de Algemene Wet Gelijke Behandeling*–1999-2004, Utrecht, 2005.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek (Universiteit Leiden) en Vakgroep Rechtssociologie (Erasmus Universiteit Rotterdam), Helsloot, I. et al., *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief. Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002*, Deel MI-68, Meijers-reeks, 2003.

DORBECK-JUNG, B. en M. van HEFFEN-OUDE VRIELINK, Op weg naar bruikbare overheidsregulering?, in: B. Dorbeck-Jung, M. Oude Vrielink-van Heffen (red.), *Op weg naar bruikbare overheidsregulering*, Themanummer Recht der Werkelijkheid, 2006.

FARRINGTON, D.P., A. PETROSINO, *The Campbell Collaboration Crime and Justice Group, Annals of the American Academy of Political and Social Science* , nr. 187, 2001.

FARRINGTON, D.P., B.C. WELSH, Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades?, *Journal of Experimental Criminology*, nr. 1, 2005, pp. 9-38.

FENGER, H.J.M., P.J. KLOK, Beleidsinstrumenten, in: A. HOOGERWERF, M. HERWEIJER (RED.), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003, pp. 241-260.

GRIFFITHS, J., De sociale werking van recht, in: J. Griffiths (red.) *Een kennismaking met de rechtssociologie en de rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2e druk, 1996.

GRIFFITHS, J., The social working of Legal rules, *Journal of Legal Pluralism*, nr. 48, 2003, pp. 1-84.

GROOT, A.D. de, *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*, Assen, Van Gorcum, 1994.

HEDSTRÖM, P., R. SWEDBERG, Social Mechanisms: An Introductory Essay, in: P. HEDSTRÖM, R. SWEDBERG (red)., *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, New York, Cambridge University Press, 1998.

HERWEIJER, M., *Evaluaties van beleidsevaluatie en de arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Deventer, Kluwer, 1985 (diss.).

KLEIN HAARHUIS, C.M., M.M.J. van OOYEN-HOUBEN, E.R. KLEEMANS, F.L. LEEUW, Kennis voor Beleid. Een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2005, *Cahier* 2005-5.

KLEIN HAARHUIS, C.M., E. NIEMEIJER, Wet en werkelijkheid, bevindingen uit evaluaties van wetten, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2008, *Onderzoek en Beleid*, nr. 267.

KNAAP, L.M. van der, L.T.J. NIJSSEN, S. BOGAERTS, Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2006, *Onderzoek en Beleid* nr. 239.

KULU-GLASGOW, I., F.L. LEEUW, E. UITERS, R.V. BIJL, Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht: een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringsonderzoek 2003-2006, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2007, *Cahier* 2007-3.

LEEUW, F.L., Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved, *American Journal of Evaluation*, jrg. 24, nr.1, 2003, pp. 5-20.

LEEUW, F.L., *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Universiteit Maastricht, Maastricht, 2008 (oratie).

NELEN, J.M., *Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep*, Amsterdam, Vrije Universiteit, 2000 (dissertatie).

OLSTHOORN-HEIM, E., *Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw, Verslag van een analyse van het programma Evaluatie Regelgeving*, Den Haag, ZonMw, 2003.

PAWSON, R., N. TILLEY, *Realistic Evaluation*, London, Sage, 1997.

PAWSON, R., Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis', *Evaluation*, jrg. 8, nr. 3, 2002a, pp. 340-358.

PAWSON, R., Evidence and policy and naming and shaming, *Policy Studies*, jrg. 23, nrs. 3-4, 2002b, pp. 211-230.

PAWSON, R., Mentoring relationships: An explanatory review, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, *Working Paper* 21, 2004 www.evidencenetwork.org.

PAWSON, R. en C.M. KLEIN HAARHUIS, Evaluatie van complexe programma's, een theoriegestuurde aanpak, *Justitiële Verkenningen*, nr. 8 'Beleidsevaluatie', 2005, pp. 42-53.

PETROSINO, A. en C. PETROSINO, The public safety potential of Megan's law in Massachusetts; an assessment from a sample of criminal sexual psychopaths, *Crime and delinquency*, 45e jrg, nr. 1, 1999, p. 140-158.

REGIOPLAN, BRINK, M. e.a., 'Verscheidenheid in Integratie, Evaluatie van de Effectiviteit van de WIN, eindrapport', Amsterdam, maart 2002.

RIDDER, J. de, 'Bestuursinstrumenten', in: A. HOOGERWERF, M. HERWEIJER (red.), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003, pp. 261-279.

SWANBORN, P.G., *Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek*, Amsterdam: Boom 1994.

THIEL, S. van, Quangocratization: Trends, causes and consequences, *ICS Dissertation series*.

TWEEDE KAMER, Nota Kwaliteit van zorg, vergaderjaar 1990-1991, 22 113, nr. 1.

VEERMAN, G.J., *De wet als zinsbegoochelingstoestel, over de kwaliteit van wetgeving*, Universiteit van Maastricht, 2004 (oratie).

WESTERMAN, P., Een nieuwe stijl van reguleren, in: B. Dorbeck-Jung, M. Oude Vrielink-van Heffen (red.), *Op weg naar bruikbare overheidsregulering*, Themanummer Recht der Werkelijkheid, 2006.

WINTER, H.B., *Evaluatie in het wetgevingsforum: een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en kwaliteit van wetgeving*, Groningen: RUG, 1996 (dissertatie).

WINTER, H.B., *Preadvies- Evaluatie van wetgeving: structurering en institutionalisering van wetsevaluatie in Nederland*, Groningen: RUG/Deventer: Kluwer 2002.

WITTEVEEN, W.J., Alternatieve regulering: de vele gezichten van de wetgever, in: Alternatieve regelgeving, *Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging* 137e jrg. 2007-1, Kluwer.

De identificatieplicht als middel tot de-anonimisering en disciplinering
Politieagenten aan het woord

Bart van Klink en Nicolle Zeegers

De identificatieplicht in de praktijk

De uitgebreide identificatieplicht geldt sinds 1 januari 2005 en is door de wetgever ingevoerd met als doel het voorkomen van misdrijven en het verbeteren van het vermogen van de politie tot rechtshandhaving.[1] Soms is zelfs het verband gelegd met het voorkomen van terrorisme.[2] Deze wet houdt een uitbreiding in van de Wet op de identificatieplicht die vanaf 1 juni 1994 gold. Volgens de huidige identificatieplicht moet elke burger vanaf 14 jaar die zich op straat bevindt, altijd een identiteitsbewijs tonen wanneer de politie, de marechaussee of een toezichthouder daar om vraagt. De in de wet opgenomen toonplicht brengt feitelijk ook een algemene draagplicht mee.

De identificatieplicht wordt sinds de invoering door sommige politici geroemd vanwege het positieve effect dat ervan uit zou gaan op het verminderen van de criminaliteit terwijl deze vanuit de samenleving soms wordt bekritiseerd vanwege de repressieve werking.[3] Voorafgaand aan de invoering werden er vooral twijfels geuit over nut en noodzaak van dit instrument met het oog op de opsporing en vervolging van misdrijven en het toezicht op vreemdelingen, onder meer door het Coördinerend Politieberaad (thans de Raad van Hoofdcommissarissen, vgl. Böcker 2002, p. 115).[4] Om de werking van deze wet in de praktijk beter te begrijpen, moeten we niet alleen kijken naar de bedoelingen en commentaren van de wetgever maar ook naar wat bestuurders, politie en rechters doen met deze wet. In dit artikel wordt de blik gericht op de politie. Op

---

1 In een wetgevingsoverleg van de Vaste commissie voor Justitie, voegt minister Donner hier aan toe 'de versterking van de positie van de politie op straat', Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, 29 218, nr. 21, p. 20. Zie verder over de inhoud van de wet en de discussie daarover Van Klink en Zeegers (2006).

2 In de folder *Nederland tegen terrorisme* wordt onder de kop 'De wijkagent tegen terrorisme' gesteld dat onder meer de identificatieplicht is ingesteld om terrorisme te voorkomen.

3 Zie bijvoorbeeld Buro Jansen & Janssen (2007), *Thema Identificatie*.

4 In een eerder rapport gaf het WODC aan geen stelling te willen nemen voor of tegen de identificatieplicht: 'Of de balans van praktische voor- en nadelen naar de ene of naar kant doorslaat, is mede afhankelijk van onvoorspelbare voorwaarden, in het bijzonder de mate waarin de bevolking zich houdt aan die plicht' (Veerman, Paulides en Hofstee 1989, p. 5).

welke wijze handhaven politieagenten de identificatieplicht en welke betekenissen geven ze aan deze plicht? Geeft de politie een eigen invulling aan de identificatieplicht of voeren ze getrouw uit wat de wetgever hun heeft opgedragen? De politie is een centrale actor bij de implementatie van de identificatieplicht. Veel informatie over de manier waarop deze implementatie plaatsvindt, kan afgeleid worden uit beschikbare cijfers (zie hieronder). In dit artikel ligt de nadruk op de opvattingen en waarden van politieagenten zoals deze naar voren komen uit de manier waarop ze over de toepassing en het nut van de identificatieplicht spreken.

Wij gaan ervan uit dat politieagenten een zogeheten interpretatieve gemeenschap vormen. Yanow (2000) stelt hierover: 'Cognitive, linguistic, and cultural practices reinforce each other, to the point at which shared sense is more common than not, and policy-relevant groups become 'interpretative communities' sharing thought speech, practice and their meanings' (Yanow 2000, p. 10). Politieagenten delen een gemeenschappelijke praktijk in de uitoefening van hun taak: de handhaving van rechtsnormen. Om die reden is het aannemelijk dat zij een interpretatiegemeenschap in de zin van Yanow vormen: een groep mensen die gedachten, taalgebruik, praktijken en wijze van betekenisgeving in hoge mate delen. Op grond hiervan kan aan de hand van een beperkt aantal interviews, met aanvullend cijfermateriaal, een indicatief beeld gegeven worden van de ideeën van waaruit de politie de identificatieplicht toepast. Indicatief en niet representatief omdat we deze ideeën onderzocht hebben aan de hand van een beperkt aantal interviews, namelijk twaalf.[5] De agenten die geïnterviewd zijn, maken deel uit van korpsen uit vier steden verdeeld over het land en zijn deels bureaumedewerkers (ofwel 'beleidsagenten') en deels agenten op straat (ofwel 'straatagenten') Het betreffen de korpsen uit Groningen, Arnhem, Tilburg en een stad uit de Randstad die wij niet mogen noemen. We hebben de agenten gevraagd hoe ze de identificatieplicht in de praktijk handhaven en welke waardering zij daaraan geven. Aan de hand van hun antwoorden laten we zien op welke wijze ze de identificatieplicht en de toepassing daarvan thematiseren en welk idioom ze daarbij hanteren. Hiermee verwachten wij inzicht te krijgen in de betekenis die de identificatieplicht in de praktijk heeft, in ieder geval in de praktijk van deze politieagenten. Uit de interviews blijkt dat de identificatieplicht met name wordt gezien als middel tot de-anonimisering van de burger en tot disciplinering en normalisering, zoals hieronder verder uiteengezet zal worden.

De opbouw van het artikel is als volgt. Eerst presenteren we de beleidsregels die gelden bij de toepassing van de identificatieplicht door de politieagenten, ofwel het beleidskader. Dan volgt een analyse van de opvattingen en uitspraken van politieagenten over de handhaving van de identificatieplicht en de

---

[5] De interviews zijn afgenomen aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. De interviews zijn opgenomen en volledig getranscribeerd om de analyse die wij in dit artikel presenteren, controleerbaar te maken. De auteurs bedanken de geïnterviewde agenten hartelijk voor hun medewerking, evenals de student-assistenten Eva Bezem, Amanda de Waal en Marlies de Wilde voor hun ondersteuning bij het afnemen van de interviews.

eventuele toegevoegde waarde hiervan. Vervolgens vergelijken we de uitkomsten van deze analyse met de bedoelingen van de wetgever.

Het beleidskader

Om burgers naar hun identiteitsbewijs te mogen vragen, dient er voor de politie een 'concrete aanleiding' te zijn: het moet 'redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de politietaak'. Maar dit is al het geval bij een opstootje in de straat: iedereen die in de buurt aanwezig is, mag dan gecontroleerd worden. Ook zijn er gebieden als '(veiligheids)risicogebied' aangewezen en daar mag de politie burgers altijd vragen om zich te identificeren en mag deze ook altijd burgers fouilleren.[6]

Het Openbaar Ministerie heeft de *Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht* uitgevaardigd, waarin de kernbepalingen van de wet worden toegelicht en instructies over de handhaving van de uitgebreide identificatieplicht worden gegeven.[7] Gesteld wordt dat de uitbreiding van de identificatieplicht erop is gericht, 'een instrument te verschaffen om de handhaving en het toezicht door de overheid over de gehele linie te versterken.' Om die reden kan handhaving van de identificatieplicht 'nooit een doel op zichzelf' zijn en dient in het procesverbaal expliciet te worden vermeld in welk kader inzage van het identiteitsbewijs wordt gevorderd. Vervolgens wordt er een 'geenszins uitputtend bedoelde' opsomming gegeven van situaties waarin er om een identiteitsbewijs gevraagd *kan* worden, zoals:

- een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein;
- er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is relevant voor het onderzoek om de identiteit van (mogelijke) getuigen vast te stellen;
- hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte;
- bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of dreiging van het ontstaan van rellen;
- bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is.

De uitoefening van de controlebevoegdheid zou 'niet zonder meer op zijn plaats zijn', wanneer bijvoorbeeld van iemand de identiteit al bekend is of er een preventieve fouillering plaatsvindt van personen bij wie geen wapens of drugs worden gevonden.[8]

---

6 De bevoegdheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen rust bij de Burgemeester. Vanaf 1 januari 2007 gelden de stations in Amsterdam, Utrecht en Den Haag als risicogebied. Daarnaast vallen gebieden als de kerncentrale in Borsele, het Binnenhof, de luchthaven Schiphol en andere vliegvelden met burgerluchtvaart onder deze categorie. De grond om ze als zodanig te benoemen is een verhoogde kans op een terroristische aanslag.

7 Deze aanwijzing is aan ons verstrekt door een beleidsagent in Tilburg (interview 12). Deze aanwijzing is ook te vinden op http://archief.om.nl/beleid/beleidsregel.php?rid=254.

8 Tijdens de zogenoemde. themazitting op 28 september 2005 heeft de Rechtbank Utrecht vonnis gewezen in 135 zaken over de identificatieplicht. In 116 gevallen

Op 18 april 2007 heeft het Openbaar Ministerie in Groningen nog een aanvullende memo doen uitgaan omdat, ten eerste, bij de verbalisering door agenten niet altijd voldoende wordt aangegeven waarom de identiteitscontrole in casu 'redelijkerwijs noodzakelijk' was en, ten tweede, de officieren van Justitie met deze verbalen 'niet allemaal op eenzelfde wijze omgaan'.[9] In de memo staat onder meer dat wanneer de identiteit van verdachte al bekend is of het om een gestoorde of verwarde persoon gaat, geen inzage van het identiteitsbewijs gevorderd kan worden. Er kan alleen inzage worden gevorderd, als tegen de verdachte een proces-verbaal wordt gemaakt vanwege een ander strafbaar feit of een zogenoemde Muldergedraging (ofwel een verkeersovertreding). Dit andere feit moet in het proces-verbaal 'concreet' worden vermeld, zo geeft het Openbaar Ministerie in Groningen aan.

De-anonimisering van de burger

De geïnterviewde agenten antwoorden ontkennend op de vraag of de identificatieplicht helpt om boeven en terroristen te vangen. 'Echte criminelen hebben trouwens altijd hun identiteitsbewijs bij. Dan weten ze dat we ze niet mee kunnen nemen naar het bureau,' merkt een Tilburgse agent nuchter op (interview 7). Hoewel andere agenten hier in meer genuanceerde termen over spreken en wel positieve indirecte effecten zien, is er niet een die dit zelf als pluspunt opvoert. De agenten zien wel de meerwaarde van de identificatieplicht, die volgens hen ligt in het vergemakkelijken van de procedures en vooral in de preventie van ernstige overlast en (kleinere) misdrijven die deze plicht mogelijk heeft gemaakt. Naast termen als 'preventie' en 'preventief', gebruiken ze termen als 'uit de anonimiteit halen' en 'signaleren' of 'signalement' wanneer ze over deze meerwaarde spreken. Het traceren van passages waarin deze termen voorkomen, maakt niet alleen inzichtelijk dat het thema 'preventie' dominant is in de respons, maar maakt ook een gedetailleerde analyse mogelijk van de verschillende aspecten die onder dit thema geschaard worden.[10]

De identificatieplicht maakt een efficiëntere aanpak van overtredingen mogelijk, doordat bij vechtpartijen en ongelukken iedere getuige gevraagd kan worden om zijn identiteitsbewijs. Beleidsagenten vertellen bijvoorbeeld dat het bij een vechtpartij altijd even duurt voordat ze in beeld hebben wat er is ge-

---

werd er een veroordeling uitgesproken; slechts in 19 gevallen volgde vrijspraak. Bron: http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/09/28/V053.htm (geraadpleegd op 9 september 2008). In één zaak, waarbij Van Klink in de rechtszaal aanwezig was, werd de verdachte vrijgesproken, omdat er geen goede reden voor zijn aanhouding kon worden gegeven; enkel het schijnbaar doelloos en onstabiel rondfietsen in een uitgaansgebied werd niet voldoende geacht.

9 Memo van E.J.A. van Persijn van Meerten aan R.C.C. van Leest, d.d. 18 april 2007.

10 De meest gebruikte term in het spreken over dit thema was 'het uit de anonimiteit halen' (interview 1, 5 passages; interview 3; interview 4; interview 5, 2 passages; interview 10; interview 11; interview 12, 2 passages). De termen 'signaleren' en 'signalement' kwamen voor in de interviews 1, 3, 10 en 12 en de termen 'preventie' en 'preventief' in de interviews 2, 5 en 12.

beurd, wie wat heeft gedaan en wat de aanleiding was. Doordat ze nu alle gegevens meteen kunnen noteren of, indien het identiteitsbewijs niet getoond wordt, mensen mee naar het bureau kunnen nemen, kunnen ze hun werk efficienter uitvoeren. Bovendien draagt de identificatieplicht bij aan een zuivere administratie.

> '[Z]o'n plicht helpt wel om op exacte wijze vast te stellen wie het is en dat draagt ook bij aan zuiverheid van je gegevens en uiteindelijk in de strafrechtketen als het gaat om bijvoorbeeld vervolgzaken, draagt het ook bij aan het vervullen van vormvereisten. Als namen niet juist zijn, staat of valt daar ook een dagvaarding mee.'
> (interview 5, beleidsagenten Arnhem)

Het meest bezield toonden de agenten zich in wat ze naar voren brengen over de preventie van misdrijven.

> 'De meerwaarde van deze wet is, en dat heb ik toen ook gezegd, dat je eerder… ik heb toen uitgelegd dat het doel van de politie is divisie, tegenhouden, dat je veel meer op de voorkant komt in plaats van de achterkant en wat je ziet is dat als mensen uit de anonimiteit worden getrokken dat daarmee het preventiegevoel heel hoog is.'
> (interview 1, beleidsagent Groningen)

De beleidsagent in Groningen legt, evenals enkelen van zijn collega's, een directe link tussen preventie en het 'uit de anonimiteit halen' van burgers. Als gevolg van deze de-anonimisering komt de politie in haar eigen woorden op 'de voorkant in plaats van de achterkant'. De tegenstelling tussen voor- en achterkant kan allereerst in een betrekkelijk platte, ruimtelijke zin worden opgevat: bij het vragen om het identiteitsbewijs staan de agenten vóór de betreffende persoon en niet erachter, zoals wanneer een verdachte na een achtervolging staande wordt gehouden. Het beeld van de voorkant wekt ook de suggestie van de 'koninklijke', dat wil zeggen legale weg tegenover de 'slinkse' weg via de achterkant. Daarnaast blijkt de tegenstelling ook een temporele betekenis te hebben. Deze betekenis komt naar voren uit de onderstaande uitspraak waarin dezelfde agent uiteenzet hoe de identificatieplicht wordt ingezet bij voetbalsupporters:

> 'Nou ja, goed. Als ik bijvoorbeeld kijk hoe je het inzet. Om een voorbeeld te noemen, op het moment dat wij voetbalsupporters controleren naar hun ID-bewijs, kunnen we een signalement opmaken en vervolgens gaan zij naar Alkmaar. Dan hebben wij ze van te voren gecontroleerd en weten we wie het zijn. Dan gebeurt daar een feit, dan kun je bijvoorbeeld zeggen 'Hé dat was pietje,' want die zag er zo uit en voldeed aan het signalement**.** En waarschijnlijk is dat degene geweest en zo kun je dus feiten… omdat je bij de voorkant dus al goed zicht hebt op wie er zijn geweest. Dat is één ding.'
> (interview 1, beleidsagent Groningen)

Op de voorkant komen is potentiële plegers *vooraf* in beeld brengen, zichtbaar maken als individuen zodat ze op het moment ze het geanticipeerde misdrijf

gepleegd hebben (aan de 'achterkant') gemakkelijker gepakt kunnen worden. In deze betekenis is 'op de voorkant komen' nuttig, omdat de pakkans vergroot wordt. Als er misdrijven zijn gepleegd, heeft de politie, zoals de voorgaande spreker stelt, 'goed zicht (…) op wie er zijn geweest'. Tegelijkertijd is het zichtbaar maken van potentiële plegers nuttig vanwege de directe preventieve werking:

> 'We willen aan de voorkant komen van situaties. Juist als je van die dreigende, aankomende crimineeltjes hebt, kun je daar meteen op ingrijpen. Dan komt die persoon weer op het rechte padje.'
> (interview 12, beleidsagent Tilburg)

De wet op de uitgebreide identificatieplicht geeft de politie de bevoegdheid om individuen te identificeren. In de praktijk maakt de politie hiervan gebruik om personen te registreren die (nog) niet als verdachte aangemerkt kunnen worden.[11] Dit maakt het volgens de agenten beter dan in het verleden mogelijk om greep te krijgen op jongeren die (mogelijk) overlast veroorzaken, zoals in het volgende citaat naar voren komt:

> 'Stel dat je een verdacht persoon voor je had, die aan alle voorwaarden voldeed, dan had je bepaalde bevoegdheden. Maar zie je iemand bij een vechtpartij of een brandje, en je wilde weten wie die snuiter was, dan kon je vroeger niets vragen aan die personen. Nu dus wel.'
> (interview 12, beleidsagent Tilburg)

De nieuwe bevoegdheid wordt cruciaal geacht bij de aanpak van overlast en rellen bij voetbalwedstrijden, demonstraties en in het uitgaansleven.

> '(…) zeker als het gaat om dingen die men in groepsverband doet is in zijn algemeenheid natuurlijk, iets wat een schoolvoorbeeld is, waar de slimme jongens heel lang anoniem kunnen blijven in een groep, maar toch elke keer het spel opblazen. Ik weet uit Rotterdam, ik heb daar vijftien jaar in en rond het stadion gewerkt, in de uniform, in de ME en dergelijke, daar is dat gewoon het issue. De wet ID is daar een goed hanteermiddel voor om ze uit de anonimiteit te halen.'
> (interview 5, beleidsagenten Arnhem)

> 'Dat heb ik ook gezegd bij demonstraties, grote groepen autonomen die rondlopen die nooit hun naam zeggen die kun je aanhouden omdat ze geen identiteitbewijs bij zich hebben. Nou stel dus dat hier de G8 wordt gehouden dan kun je in overweging nemen of je dat wilt gaan doen als politie.'
> (interview 1, beleidsagent Groningen)

> '(…) dat was voorheen natuurlijk de grootste kick, om gewoon buiten dat de politie het weet een actie ondernemen en snel weer terug. Als dat kapot wordt gemaakt, omdat de politie het weet, dan is de lol daar snel vanaf. De echte diehards niet.'
> (interview 2, straatagent Groningen)

[11] Sinds 1 januari 2008 is de Wet Politiegegevens en het Besluit politiegegevens in werking getreden. Hierin zijn nieuwe regels voor het verwerken van politiegegevens vastgelegd.

De anonimiteit, het opgaan van individuen in groepsprocessen, is volgens de agenten de noodzakelijke voorwaarde voor het collectief plegen van vernielingen en geweld bij genoemde evenementen. De uitgebreide identificatieplicht heeft het mogelijk gemaakt voor de politie om die anonimiteit op te heffen en op die manier (potentiële) criminele groepsprocessen te verstoren.

In verband met hangjongeren en het politiewerk in de wijken in het algemeen wordt ook een meer zachte kant van het zichtbaar maken van individuen benadrukt. De identificatieplicht biedt in dit verband een hulpmiddel bij het elkaar (leren) kennen en herkennen van politie en bewoners van de wijk.

> '…als het iemand is die vernielingen heeft gepleegd gaan we voor oud en nieuw langs bij de ouders en bij hem en dan zeggen we 'let nou op, ga nou geen vernielingen plegen. Wij weten dat je vernielingen hebt gepleegd, doe dat nou niet. Dus we proberen ook een voorkant te hebben dat niet meer te doen.'
> (interview 1, beleidsagent Groningen)

> 'Jazeker. Die jeugd vindt dat ook wel heel wat. Ze doen net of ze het stoer vinden als ik hen herken, maar het is echt afschrikwekkend voor hen. Bovendien sta je ineens wat dichterbij hen en ben je niet meer 'de politie', maar die ene mevrouw.'
> (interview 11, straatagent Randstad)

De bruikbaarheid van het vragen om identificatie als middel voor de politie om mensen te leren kennen en herkennen is evenwel zeer tijdelijk, zo beseft de volgende agent:

> 'Als het een wijkagent is die de controle doet, dan moet je je af gaan vragen of hij überhaupt nog de bevoegdheid heeft om naar een legitimatiebewijs te vragen. Hij weet waarschijnlijk al wie het is! Dus dan is het doel weg van de wet.'
> (interview 12, beleidsagent Tilburg)

Samenvattend kan worden geconstateerd dat het voor de politie in de wijk, net als in het uitgaansleven en bij evenementen als voetbal en demonstraties, draait om het als individu zichtbaar maken van potentiële plegers. Een verschil bij overlast en geweld in de wijk is dat de identificatieplicht niet alleen beperkt bruikbaar is bij het zichtbaar maken van individuen, maar ook – vanwege het kleinschalige niveau – niet onmisbaar is. Voor het in kaart brengen van mogelijke onruststokers en geweldplegers bij grootschalige gebeurtenissen is de identificatieplicht wel onontbeerlijk. In dit geval zijn er vaak mensen van buiten de directe omgeving en zelfs uit het buitenland betrokken. De identificatieplicht is bij deze gebeurtenissen het instrument waarmee de politie het groepsgedrag kan beheersen: alle individuen die aanwezig zijn kunnen worden geregistreerd. De pakkans bij de eventueel vervolgens gepleegde feiten wordt hiermee aanzienlijk vergroot en, wat de agenten nog belangrijker vinden, het besef hiervan bij de betreffende personen schrikt de meerderheid af om die feiten überhaupt te plegen.

Dit afschrikkingseffect kan echter niet met cijfers gestaafd worden. Is het aantal collectieve vernielingen bij voetbalwedstrijden of in het uitgaansleven bijvoorbeeld afgenomen als gevolg van het zichtbaar maken van individuen,

zoals de redenering van politiegagenten luidt? De statistieken van het CBS zijn te grofmazig om deze vraag te beantwoorden. Er wordt wel een cijfer gegeven voor bijvoorbeeld het aantal vandalismedelicten per jaar maar hierin wordt niet gedifferentieerd naar verschillende contexten als voetbal, uitgaansleven, demonstraties of anderszins. Deze differentiatie wordt in sommige steden wel aangebracht in het mutatiesysteem van de politie (het Bedrijfsprocessensysteem) door een code toe te voegen aan de strafrechtelijke categorie, waarmee wordt aangegeven in welke context vandalisme plaatsvond. Er zijn echter andere factoren dan de aanpak door de politie die de incidentie van de betreffende delicten sterk beïnvloeden, zoals een wanprestatie van het voetbalteam of een verruiming van de sluitingstijden in de horeca. Dit maakt het zeer complex om het afschrikkingseffect te meten.

Disciplinering en normalisering van de burger

Voor de politie is de uitgebreide identificatieplicht, behalve een middel om burgers zichtbaar te maken, ook een instrument om 'dwarsliggers' in het gareel te brengen. Het is de kerntaak van de politie om de rechtsorde te handhaven, met inbegrip van de in deze rechtsorde vastgestelde rechtsnormen (Timmer 2005, p. 40). Maar uit de interviews spreekt een taakopvatting die verder gaat dan het afdwingen van conformiteit aan rechtsnormen en die zich uitstrekt tot het afdwingen van 'normaal gedrag'. Deze taakopvatting komt overeen met de disciplinerende rol die de politie volgens Foucault (1989) vanaf de achttiende eeuw heeft gekregen. Het is steeds meer gebruikelijk geworden om burgers aan te spreken op afwijkend gedrag en aldus een norm te stellen.[12] Van Gunsteren (2004, p. 23) stelt: 'Van de burger wordt verwacht dat zij zich normaal, dat wil zeggen als goede en gewone burgers, gedragen. Normaliteit wordt de norm voor goed burgerschap. Wie afwijkend gedrag vertoont is daarmee verdacht.'

Enkel door te vragen naar een identiteitsbewijs geeft een agent het signaal dat burgers zich anders moeten gaan gedragen. Zo wil de politie, aldus een straatagent in Groningen (interview 2), bij al te luidruchtige voetbalsupporters 'gewoon even weten 'wie dat is' en dan heb je tegelijk ook even laten merken 'joh, je moet je gedrag een beetje aanpassen'.' In deze betekenis is de wet vooral een middel tot disciplinering en normalisering van burgers. Burgers moeten eraan leren wennen dat in allerlei verschillende situaties om een identiteitsbewijs kan worden gevraagd. Bovendien worden ze, doordat ze zich moeten identificeren, eraan herinnerd dat ze zich 'normaal' moeten gedragen, dat wil zeggen in overeenstemming met de geldende normen. Deze normen, die de 'normaliteit' uitmaken, zijn met name ontleend aan het recht (zoals het verbod op wildplassen of fietsen zonder licht) maar kunnen ook voortvloeien uit een bepaalde opvatting van moraal of fatsoen (zoals de hiervoor aangehaalde norm om luidruchtigheid te vermijden bij het aanmoedigen van een voetbalteam). Om op te sporen wat deze disciplinering in het geval van de identificatieplicht inhoudt, hebben we specifiek gekeken naar uitspraken waarin woorden als

[12] Het aangaan van een gesprek met burgers is daarentegen juist moeilijker geworden, zoals hieronder aan de orde komt.

'normaal' en 'gewoon' voorkomen, alsmede naar situaties waarin de identificatieplicht (mede) voor de handhaving van fatsoens- of morele normen wordt ingezet.

Verschillende agenten merken op dat Nederlanders van nature erg eigenwijs zijn. De Nederlandse burger laat zich niet zomaar de wet voorschrijven. Een beleidsagent in Arnhem vergelijkt het Nederlandse rijgedrag met het Zweedse:

> 'Neem nou de snelheid, in Zweden rijdt iedereen gewoon zo hard als je dat mag. (...) Daar mag je, geloof ik, 100 en niemand haalt het in z'n hoofd harder te rijden. Nederlanders maken het zelf wel uit, want het is op de snelweg, midden in de nacht, nergens bang voor, hup we gaan gewoon 140 of 180 rijden, want ik maak zelf (…) wel uit waarom ik die overtreding maak. Dat is typisch Nederland. Dat is een fenomeen. Ik ben ook een Nederlander en ik ben niet zo eigenwijs, maar er zijn heel veel eigenwijze Nederlanders.'
> (interview 5, beleidsagent Arnhem)

Volgens een straatagent in Groningen lijdt Nederland aan een zogenoemde 'waarom-cultuur':

> 'Ik zal je een voorbeeld geven. Als wij een bestuurder aan de kant zetten en wij vragen: 'Mogen wij uw rijbewijs even zien,' dan zegt de gemiddelde Nederlander: 'Waarom? Heb ik iets fout gedaan?' Nee, daar gaat het niet om. Op het moment dat jij dat ding instapt en ook maar aanstalten maakt om te gaan rijden moet je je kunnen legitimeren. Nu rijd je met je [auto] Duitsland in en die Duitse politieambtenaar staat daar en zegt: 'Halt, mag ik u rijbewijs zien' – nou dan ga je niet vragen: 'Waarom?' In Spanje ook niet. Hier wel. Dat zit een beetje in onze cultuur.'
> (interview 3, straatagent Groningen)

Verondersteld wordt dat in landen als Zweden, Duitsland en Spanje burgers respect hebben voor de wet en de wetshandhavers, terwijl de Nederlandse burger maar blijft vragen: 'Waarom?' Zoals onder meer twee straatagenten in Groningen (interviews 2 en 3) aangeven, is op sommige gebieden is het wel geaccepteerd dat naar een identificatiebewijs wordt gevraagd, bijvoorbeeld op een luchthaven of bij voetbalstadions. Maar op andere gebieden, zoals in het verkeer en in de binnenstad wanneer mensen uitgaan, blijft – aldus een straatagent in Groningen (interview 3) en een beleidsagent in Arnhem (interview 5) – die hardnekkige Hollandse eigenwijsheid bestaan.

Volgens de eerder genoemde beleidsagent uit Arnhem (interview 5) gaat het, 'zoals met alles', om een 'gewenningsperiode'. Als maar vaak genoeg om een identiteitsbewijs wordt gevraagd, wennen burgers er vanzelf aan dat dat 'normaal' is. Net als verschillende andere agenten, gaat deze agent er vanuit dat het in Nederland verplicht is om altijd een geldig identiteitsbewijs bij zich te dragen.

> 'De meeste mensen hebben het gewoon bij zich, omdat men in Nederland weet, helemaal in het kader van de openbare orde en uitgaan, omdat we hier een groot uitgaanscentrum hebben, je moet het gewoon mee hebben.'
> (interview 5, beleidsagent Arnhem)

Herhaaldelijk benadrukt hij dat hij, bij verstoringen van de openbare orde en bij verkeerscontroles, 'standaard' om een identiteitsbewijs vraagt. En bij aanhouding gaat iedereen 'standaard' mee naar het politiebureau (wat de wet ook voorschrijft). Zoals een beleidsagent uit de Randstad (interview 10) aangeeft, '[g]een legitimatie, geen discussie, dus naar het bureau, dus proces-verbaal.' Er worden boetes uitgedeeld enkel en alleen vanwege het niet bij zich dragen van een geldig identiteitsbewijs, zoals ook een beleidsagent in Arnhem (interview 5) bevestigt.

Voor sommige agenten bestaat er geen principieel onderscheid tussen een beperkte en een algemene identificatieplicht, terwijl de wetgever dat onderscheid wel maakte door te spreken over een 'uitgebreide' identificatieplicht. Op de vraag of een algemene identificatieplicht wenselijk zou zijn, antwoordt een beleidsagent uit de Randstad (interview 10) enerzijds dat hij daarvan het nut niet inziet, anderzijds dat je dat 'in principe (...) natuurlijk al [hebt].' 'Je kunt wel zeggen dat er een aanleiding moet zijn, maar als die er dan is, moet je het wel kunnen tonen.' Dat bevestigt een straatagent in Groningen (interview 2). Bij voetbalwedstrijden moest je voorheen 'een aanleiding hebben', maar '[d]at is nu wel iets makkelijker geworden.'[13] Bijvoorbeeld als supporters iets te luidruchtig juichen, kun je ze al aanspreken. Volgens een straatagent in Arnhem (interview 4) is het uitgangspunt: 'In principe moet je je kunnen legitimeren, punt.' De meeste agenten zijn echter tegen invoering van een algemene identificatieplicht. Zoals een straatagent in Tilburg (interview 8) aangeeft: 'Dan straf je ook de 'nette' burgers en dat is natuurlijk niet de bedoeling. Een algemene ID-plicht neigt naar een politiestaat en dat past hier niet.'

Disciplinering en zelfdiscipline

Wil het vragen om identificatie 'normaal' worden, is het van belang dat de politie – zoals een straatagent in Groningen (interview 2) stelt – ook 'zo normaal mogelijk' doet. Keer op keer wordt benadrukt dat de wet op een zorgvuldige, consequente en redelijke wijze wordt toegepast. Er vindt, aldus een beleidsagent in Arnhem (interview 5), 'geen ID-razzia' plaats. Een collega van hem in hetzelfde interview bevestigt dat niet iedereen zomaar wordt gecontroleerd. 'Het is niet zo van, we gaan nu het centrum in en iedereen die we tegenkomen, gaan we controleren. Dat doen we nooit. Dan haal je je zoveel werk op je hals (...).' Volgens een beleidsagent in Tilburg (interview 11) vindt er 'geen kale toepassing van de wet' plaats. Dat betekent echter niet dat van willekeur sprake is: 'Met een bepaalde reden vraag je iemand om papieren,' aldus dezelfde agent. Wat een goede reden of aanleiding is, wordt volgens sommige agenten – onder wie de beleidsagent in Tilburg (interview 12), maar ook een straatagent in Arnhem (interview 4) en een beleidsagent in Groningen (interview 1) –

[13] Dat wordt overigens ontkend door zijn leidinggevende, de beleidsagent in Groningen (interview 1).Volgens hem brengt de uitgebreide identificatieplicht een 'verbijzondering' met zich mee. Terwijl vroeger 'gewoon' om een legitimatiebewijs gevraagd kon worden, moet er nu 'kans op rellen zijn, of er moet specifiek gezegd worden: dat is een supporter die zich vreemd gedraagt.'

bepaald door beleidsregels (zie hiervoor). Verschillende agenten, onder wie drie agenten uit Tilburg (interview 6, 7 en 9), geven evenwel aan deze beleidsregels niet te kennen. Volgens hen geeft de persoonlijke inschatting van de situatie door de dienstdoende agent, diens 'gevoel', de doorslag. In de woorden van een straatagent in Arnhem:

> 'Dat hangt wel van de situatie af. De vaste klanten die je kent, die hoef je niet eens te vragen naar een bankpasje ofzo, dat weet je gewoon hoe die mensen heten. Maar het meeste wat voorkomt, is dat bekeuringssituaties, jongetje op een brommer of een man die weet ik veel wat doet en die je een bekeuring geeft en die heeft niets bij zich. Dat zijn van die formele momenten, dat moet je echt even aanvoelen van 'wat is de situatie, wat is de ernst van het feit dat hij gepleegd heeft, is dat schuin oversteken of is dat echt door kets door rood gejakkerd met 140. Daar zit best wel een verschil tussen qua gevoel. En je gevoel wat je hebt bij iemand die dat doet, zeg maar.'
> (interview 4, straatagent Arnhem)

Volgens een straatagente uit de Randstad (interview 11) hebben agenten weliswaar een 'discretionaire bevoegdheid',[14] maar zullen zij de identificatieplicht toch op ongeveer dezelfde manier handhaven. 'We willen er eenduidig mee omgaan,' bevestigt een beleidsagent uit dezelfde plaats (interview 10).

In het publieke debat over het wetsvoorstel werd van verschillende kanten gewezen op het gevaar van een discriminatoire wetstoepassing.[15] De vrees bestaat dat de politie werkt met zogenoemde risicoprofielen, ofwel een lijst van (kenmerken van) burgers die mogelijk een gevaar betekenen voor de openbare orde, zoals minderheden of vreemdelingen.[16] Reeds bij de discussie over een algemene identificatieplicht in 1986 wees Cyrille Fijnaut op dit gevaar:[17]

> 'Het zijn de groepen tegen wie de politie geen gerede verdenking kan inbrengen maar die een marginale status hebben in onze maatschappij, die object worden van massale politiecontroles, te vergelijken met razzia's. Ik denk aan buitenlanders, jongeren uit de kraakbeweging of andere buitenparlementaire groepen, woonwagenbewoners en bewoners van oude stadswijken. Praktisch gesproken is dat het enige waartoe identificatieplicht kan dienen.'

Eerdergenoemde straatagente uit de Randstad bagatelliseert het belang van risicoprofielen:

> 'We werken hier minder met risicoprofielen. Er lopen hier zoveel mensen in de stad rond, het is onmogelijk om op risicoprofielen te gaan zoeken. Stel, je werkt in

---

[14] Over de vraag hoeveel vrijheid agenten daarbij hebben, lopen de meningen uiteen. Volgens Van de Kamp, voorzitter van de politievakbond ACP, is die vrijheid beperkt, omdat politieagenten zich vaak, vanwege prestatieafspraken met de politiek, gedwongen voelen bekeuringen uit te delen (zie verder hieronder).

[15] Zie onder meer het 'Commentaar van het NJCM inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht', http://www.njcm.nl/site/newsposts/show/32 (geraadpleegd op 9-9-2008), p. 1-20, p. 6.

[16] Van Gunsteren (2004, p. 81 e.v.) spreekt in dit verband van 'risicoburgers'.

[17] Geciteerd in Böcker (2002, p. 95).

> Wassenaar als agent en er lopen drie Marokkaanse jongeren rond, dan vallen die wel op. Daar is het niet normaal en hier wel. Sowieso in mindere mate. Hier kan je er geen rekening mee houden (...). Of ie nou donker, blauw, paars of groen is, dat doet er niet toe. Je zit hier in de Randstad, dat schiet gewoon niet op. Al helemaal in de binnenstad.'
> (interview 11, straatagente Randstad)

Niet wordt weersproken dat soms met risicoprofielen wordt gewerkt, bijvoorbeeld in een plaats als Wassenaar, maar dat zou niet gebeuren in de Randstad en zeker niet in de binnenstad van de plaats in kwestie. Volgens een beleidsagent in Tilburg (interview 12) werd 'in de tijd van de aanslagen' aan wijkagenten gevraagd om 'de situaties en locaties in beeld te brengen, zoals moskeeën en andere gebouwen waar mensen samenkomen van een bepaald geloof.' De beleidsagent uit de Randstad ontkent categorisch dat met risicoprofielen wordt gewerkt. Volgens hem wordt niet zozeer op de afkomst van een persoon wordt afgegaan als wel op diens gedraging.

> 'Het [d.w.z. iemands afkomst, BvK/NZ] zegt ook niets over iemand. Zeker niet in het centrumgebied, want dat is zo gemêleerd als wat. Bijvoorbeeld een niet zo fijne kroeg waar gedeald wordt, of dat er sprake van wapens kan zijn, daar zal je wat scherper zijn dan bij het theehuis van Trees op de hoek. (...) Nee, het gaat echt om de gedraging zelf.'
> (interview 10, beleidsagent Randstad)

Terwijl deze agent zegt af te gaan enkel op de gedraging zelf, blijkt hij dus wel degelijk impliciet een beeld te hebben van situaties of locaties die in potentie risicovoller zijn dan andere ('de niet zo fijne kroeg' tegenover 'het theehuis van Trees op de hoek'). Ook kan de aanwezigheid van een bepaald soort auto (bijvoorbeeld een oude auto) in een bepaalde omgeving (bijvoorbeeld een poenerige auto in een rosse buurt) de aandacht van de politie trekken:

> 'Niet die nette middenklasser, maar dat oude autootje die wat meer in de kijker van de politie springt of zo, weet ik veel. Of een nieuwe grote Mercedes is in een hoerenstraat.'
> (interview 10, beleidsagent Randstad)

Om de schijn van discriminatie te vermijden, worden risicopersonen of -groepen vaak in heel algemene, (schijnbaar) neutrale categorieën aangeduid, zonder verwijzing naar nationaliteit, herkomst, godsdienst en dergelijke, zoals hangjongeren, jongeren met drank, rondhangende junks, linkse activisten, verkeersovertreders, voetbalsupporters enzovoorts. Volgens een beleidsagent uit de Randstad vormen veertien-plussers een potentiële bedreiging voor de openbare orde:

> 'Het zijn allemaal van die kleine haantjes. Ze zijn ook niet voor rede vatbaar, want ze denken dat alles kan.'
> (interview 11, beleidsagent Randstad)

De agenten spreken van '(aanwijzings)risicogebieden' in plaats van risicopersonen of -groepen (bijvoorbeeld door een beleidsagent in de Randstad (interview 10) en een straatagent in Tilburg (interview 9).

De indruk van een redelijke wetstoepassing ontstaat ook, doordat niet altijd een formeel identiteitsbewijs wordt vereist.[18] In sommige gevallen mag bijvoorbeeld ook een OV-jaarkaart of bankpasje worden getoond. Volgens een straatagent in Tilburg (interview 2), is het soms zelfs genoeg 'als iemand zijn gegevens zegt.' 'Soms vertrouw je iemand gewoon op zijn woord,' bevestigt zijn collega (interview 3). Wanneer iemand zijn identiteitsbewijs is vergeten, mag die dat volgens een straatagente uit de Randstad (interview 11), ook door iemand anders, een vriend of een familielid, laten brengen op het bureau. 'We gaan er niet kinderachtig over doen. (...) Het is geen pesterij van de politie.' Een beleidsagent in Tilburg (interview 12) stelt in dit verband: 'Gelukkig hebben we de vrijheid ook, om er een beetje soepel in te zijn. We proberen naar de zin van de wet te handelen.'

Tot slot voert een beleidsagent in Groningen (interview 1) aan dat er een onafhankelijke klachtencommissie is, die klachten van burgers behandelt, nadat een eventuele bemiddelingspoging is mislukt. 'We zijn een lerende organisatie,' stelt een beleidsagent uit de Randstad (interview 10), 'dus met name van de punten die niet goed gaan, kun je wat leren. Daar moet je juist wat mee doen.' Geen van de straatagenten in Tilburg is echter bekend met klachten. De beleidsagent uit dezelfde plaats bevestigt dat het aantal de laatste tijd sterk is afgenomen. Wel geeft hij aan bevreesd te zijn dat het draagvlak voor de wet onder burgers afneemt, wanneer de wet misbruikt wordt om 'beleidstargets' te halen:

> 'Elk korps heeft de verplichting naar het Ministerie toe om bepaalde prestaties te leveren. Er staat ook in dat hij zoveel 'tobiasjes' [d.w.z. processen-verbaal, BvK/NZ] af moeten leveren per termijn. (…) Daardoor is er een situatie gecreëerd dat dienders de straat op gaan om het aantal bonnen te halen. Daar zit een groot gevaar is dat er acties gedaan worden, zonder dat ze nodig zijn. Superberoerd is dat. Men kan het niet meer uitleggen aan de burger, omdat wij ze dan moeten vervelen met futiliteiten. Eigenlijk sta je er als diender dan ook niet achter. Maar er moeten aantallen geproduceerd worden en dat maakt het probleem. Het is een algemeen gevoel van het vervelend vinden veel te moeten bekeuren.'
> (interview 12, beleidsagent Tilburg)

Ook de politievakbond ACP is erop tegen dat de agenten gedwongen worden bonnen uit te schrijven als gevolg van prestatieafspraken met de politiek. In reactie op een onderzoek van het Buro Jansen & Janssen over de uitgebreide identificatieplicht,[19] zegt Gerrit van de Kamp, voorzitter van de ACP: 'We

---

[18] Een straatagent in Groningen (interview 3) stelt zich op dit punt een stuk strikter op.

[19] Buro Jansen & Janssen is een onderzoeksbureau in Amsterdam dat politie- en inlichtingendiensten kritisch volgt en daar gevraagd en ongevraagd een mening over geeft. Het bureau brengt met enige regelmaat een krant waarin de bevindingen worden gepubliceerd. In het najaar 2007 was deze krant aan de identificatieplicht gewijd. Zie Buro Jansen & Janssen (2007), *Thema Identificatie.*

willen werken aan veiligheid, maar we zijn alleen maar boetes aan het schrijven. Het gaat alleen nog maar om repressie.'[20]

Blijkens de afgenomen interviews leeft bij politieagenten het besef dat, om anderen te kunnen disciplineren, ze zelf ook discipline moeten betrachten. Kort gezegd, disciplinering zonder enige mate van zelfdiscipline is niet mogelijk (ongeacht het motief daarvoor). Wanneer machtsuitoefening volstrekt willekeurig is, zal zij onvermijdelijk tot veel verzet onder burgers aanleiding geven.[21] Niet alleen vanwege principiële, aan de rechtsstaat ontleende redenen, maar ook op praktische gronden van effectiviteit is zelfdiscipline dus geboden.

Uit antwoorden van verschillende agenten komt naar voren dat de identificatieplicht in hun ogen daadwerkelijk heeft geleid tot disciplinering van burgers.

> 'Sinds deze wet heb je de bevoegdheid om te vragen naar een legitimatiebewijs, wat ook altijd wordt gedaan. Mensen zijn zich er ook bewust van. Iedereen weet het tegenwoordig en geeft het ook, indien nodig. Het wordt steeds meer gewoon om het bij je te hebben.'
> (interview 10, beleidsagent Randstad)

'Wie vindt het nou nog écht vreemd dat hij vanaf een bepaalde leeftijd zelf iets bij zich moet hebben?,' vraagt de beleidsagent in Tilburg (interview 12) zich retorisch af. Een straatagent in Arnhem (interview 5) bevestigt dat: 'Mijn kinderen weten niet beter, die hebben het gewoon bij zich.' Wel ziet hij nog problemen bij oudere mensen die de Tweede Wereldoorlog hebben meegemaakt: '[a]ls je twee generaties terugkijkt, mensen met een oorlogsverleden, daar zit die Ausweis er heel goed in.' Maar, zoals een straatagent uit de Randstad (interview 11) aangeeft, '[a]ls je mensen uitlegt waarom je dingen doet zoals je het doet, dan snappen ze het wel.' 'Het is ook voor hun eigen veiligheid.' Voetbalsupporters ervaren dat het in het stadion 'veel gezelliger' is geworden volgens een straatagent in Groningen (interview 2). Het beroep op veiligheid maakt het mogelijk om in verschillende situaties, zoals bij verdacht gedrag rond een auto, een drugspand of een politiek-gevoelig object (zoals het Binnenhof of een ambassade), preventief in te grijpen, wat onder de vroegere wetgeving niet zo gemakkelijk was. Ondanks de eigenwijze volksaard en bestaande 'waaromcultuur', willen veel Nederlanders blijkbaar toch niet uit de pas lopen. Het vragen naar identificatie, 'frustreert gewoon,' aldus dezelfde straatagent in Groningen, 'want er zijn toch een aantal lui, die hebben een normale baan, die gaan normaal naar school en die willen eigenlijk niet dat zij bij de politie bekend staan of dat ze worden aangehouden.' De identificatieplicht maakt het mogelijk burgers op 'afwijkend' gedrag aan te spreken en hen tot 'normaal' gedrag aan te sporen. Wat 'normaal' is, wordt niet alleen door de wet bepaald

---

[20] 'Politiebond: agent moet te vaak bon uitschrijven', *de Volkskrant*, 10 december 2007. Zie verder hierna.

[21] Naar aanleiding van de rassenrellen eind 1991 in Brussel waarschuwde Arthur Docters van Leeuwen, toenmalig hoofd van de BVD (de huidige AIVD), voor spanningen met minderheden bij een te strikte toepassing van de legitimatieplicht. Bron: http://www.burojansen.nl/artikelen_item.php?id=83 (geraadpleegd op 9-9-2008).

maar mede, zoals hierboven aangegeven, door de eigen fatsoensnormen van de politie.

Naar een cultuur van controle

Terwijl de geïnterviewde politieagenten de preventieve waarde van de identificatieplicht benadrukken en naar redelijkheid in de toepassing streven, wordt deze plicht in de media juist afgeschilderd als repressief. Na het eerste jaar (2005) lag de identificatieplicht in de media onder vuur als 'boeteverdubbelaar'. Het aantal boetes dat op grond van de handhaving identificatieplicht landelijk en in de steden is uitgedeeld is als volgt[22]:

Jaar	Landelijk	Arnhem	Groningen	Tilburg	Stad in de Randstad
2005	66.241	550	1.452	2.381	4.039
2006	43.589	470	850	1.550	1.884
Totaal	109.830[23]				

In het tweede jaar was een duidelijke daling van het aantal boetes te zien. Aan het eind van dit jaar werd echter naar aanleiding van het kritische rapport van Buro Jansen & Janssen juist het relatief hoge aantal enkelvoudige boetes in de voorafgaande periode gelaakt. Het geschatte aantal enkelvoudige boetes op grond van overtreding van de uitgebreide identificatieplicht betrof 46.103, dat wil zeggen 44 procent van het totaal vastgestelde boetes van 104.637 uitgedeeld van 1 januari 2005 t/m 30 november 2006 (Buro Jansen & Janssen 2007, p. 7). De klacht in de media was nu dat de politie volgens de begeleidende overheidscampagne toch 'niet zomaar' om dit bewijs mocht vragen. Betekent het (relatief) hoge aantal enkelvoudige boetes dat de politie dit wel heeft gedaan en zijn ze hiermee dan inderdaad afgeweken van de bedoelingen van de wetgever?

Het aantal enkelvoudige boetes is hoog ten opzichte van het totale aantal boetes op grond van de identificatieplicht als men in aanmerking neemt dat de politie niet zomaar op het bezit van een identiteitsbewijs mag controleren. Het relatief hoge aantal moet voor een belangrijk deel toegeschreven worden aan de hiervoor beschreven aanpak, op grond waarvan groepen voetbalsupporters, horecabezoekers en hangjongeren met regelmaat gecontroleerd zijn.[24] Is deze praktijk strijdig met de bedoelingen van de wetgever (voor zover deze achter-

[22] Om deze cijfers enigszins te kunnen plaatsen, geven we hierbij het aantal boetes weer voor snelheidsovertredingen en het negeren van rood licht. In 2005 was dit respectievelijk 7.964.151 en 401.421 en in 2006 was dit 8.874.080 en 362.223. Bron: Centraal Justitieel Incassobureau.

[23] Bron: voor Arnhem, Groningen en Tilburg zijn de cijfers afkomstig van de politie, het landelijk cijfer en dat van de stad in de Randstad is gegeven door het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

[24] Voor een ander belangrijk deel zal dit voortkomen uit het (op basis van de Vreemdelingenwet) controleren van mensen van wie men vermoedt dat het vreemdelingen zijn.

haald kunnen worden)? Bij de invoering van de identificatieplicht stelde de regering dat: 'Algemene, stelselmatige en willekeurige identiteitcontroles niet zijn toegestaan, in ieder geval niet als het enige doel is te controleren of de burgers aan de identificatieplicht voldoen' (Van Kempen 2006, p. 22). De begrenzing is dat er een concrete aanleiding moet zijn voor de politie om te vragen naar identificatie; het moet, als eerder gezegd, 'redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de politietaak'. Maar de handhaving van de openbare orde valt ook onder deze politietaak en vooral als het om verstoringen op dit terrein gaat, zijn de mogelijkheden voor de politie aanzienlijk verruimd. Een dreigende houding aannemen naar andere burgers, agressie uitstralen als groep gelden als concrete aanleiding, zeker wanneer het hangjongeren betreft, er sprake is van drankgebruik of er een voetbalwedstrijd gaande is (Van Kempen 2006, p. 22-23). Politieagenten die in deze situaties naar een identiteitsbewijs vragen en andere maatregelen toepassen wanneer dit niet getoond kan worden (aanhouden, fouilleren, beboeten), blijven hiermee dus wel binnen hun boekje. Maar, zo vragen wij ons af, wat is het verschil met 'algemene, stelselmatige en willekeurige identiteitcontroles'? Dit is hoogstens een gradueel verschil.[25]

Het enthousiaste onthaal van de identificatieplicht door de geïnterviewde politieagenten vanwege de verruimde mogelijkheden tot preventie markeert een verschuiving die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden in de bestrijding van criminaliteit en die door Garland in zijn boek *Culture of Control* (2001, p. 169) als volgt wordt beschreven:

> '[T]here has been a shift of emphasis away from reactive strategies and '911' policing, towards more proactive community policing efforts, and more recently, to the more intensive policing of disorder, incivilities, and misdemeanors.'

Volgens Garland betreft dit responsieve beleid gericht op preventie, dat vaak in samenwerking met private partners vorm wordt gegeven, slechts een van de twee poten waarop het hedendaagse justitiële beleid rust. De andere poot is gericht op strikte handhaving van rechtsnormen en bewaking van de openbare orde, een lik-op-stukbeleid dat mede de versterking van het gezag van de politie tot doel heeft. Deze 'harde' kant van het justitieel beleid komt ook terug in de manier waarop de identificatieplicht wordt toegepast, namelijk in het hoge aantal boetes en de manier waarop niet alleen politiemensen maar ook politici dit verdedigen. Geconfronteerd met de cijfers over het aantal op grond van de identificatieplicht uitgedeelde boetes, stelde CDA-kamerlid Van Haersma Buma in een radioprogramma bijvoorbeeld dat uit de afspraak regels te gaan handhaven voor de identificatieplicht volgt: '[A]ls je het [identificatiebewijs, BvK/NZ] niet hebt, krijg je een boete.[26]

Wie is er verantwoordelijk voor dit tweesporenbeleid achter de identificatieplicht? De politiebond ACP gaf eind 2007 aan, onder meer in het genoemde radioprogramma, dat ze niet achter het beleid stond van bonnen schrijven voor

---

[25] Van Klink (2007, p. 98) gaat nader in op het graduele karakter van dit onderscheid.

[26] Radio-uitzending van het programma 'De Andere Wereld' van de IKON op 9 december 2007.

wat voorzitter Van de Kamp 'pietluttige overtredingen' noemde.[27] De keuze om een boete te geven of om de hoogte te bepalen ligt niet meer bij de politie, zo stelt deze voorzitter van de politiebond. De politiek heeft volgens hem de roep om veiligheid van de burger omgezet in repressieve regels die politieagenten dwingen tot het schrijven van bonnen. Onderdeel van deze regels waren de prestatienormen die aan de politie als organisatie gesteld werden en die een opwaartse druk op het aantal boetes hebben gevormd.

Volgens Garland houdt het nieuwe beleid ten aanzien van criminaliteitsbestrijding verband met een 'populistische politiek'. De invoering van de identificatieplicht, die in een voorlichtingscampagne van de overheid direct met terrorismebestrijding is verbonden,[28] beantwoordt aan de roep om meer veiligheid vanuit de samenleving. Garland beschrijft het nieuwe tweesporenbeleid als resultaat van een conservatieve strategie van politieke partijen die electoraal succesvol bleek, dankzij de toename in criminaliteit en angst voor criminaliteit bij de burger die zich vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw heeft voltrokken.

Uit de interviews en de uitspraken van de politievakbond ontstaat de indruk dat het spoor van preventie, ofwel de proactieve aanpak, onder politieagenten over het algemeen meer steun vindt dan het spoor van de strikte handhaving. Van de Kamps kritiek laat zien dat repressie door politieagenten zelf ervaren wordt als tegenstrijdig aan het preventieve handelen uit het eerste spoor. 'Het wordt ons steeds moeilijker gemaakt om zelf beslissingen te nemen, om een keer het gesprek aan te gaan in plaats van die bekeuring uit te delen.' Deze politieagent ervaart het tweesporenbeleid kennelijk als intern inconsistent: een repressieve lik-op-stukbenadering waarbij meteen een bon wordt uitgeschreven staat het aangaan van een gesprek in de weg.

Aan een al te voortvarende proactieve aanpak zitten echter ook haken en ogen. Kenmerk van een proactieve aanpak is immers dat de politie ingrijpt *voordat* een misdrijf zich heeft voorgedaan. Dat betekent dat de politieagent in een concreet geval moet inschatten of de situatie mogelijkerwijs uit de hand loopt. Dat kan bijvoorbeeld al het geval zijn, wanneer voetbalsupporters erg luidruchtig en provocerend hun team toejuichen of wanneer een groep jongeren in het uitgaansleven baldadige opmerkingen en gebaren maakt in de richting van een andere groep. In dat geval overtreden de personen in kwestie (nog) geen enkele wettelijke norm, maar hoogstens een fatsoensnorm (om je in het openbaar rustig te gedragen en andere mensen met respect te behandelen).

---

[27] Naast het niet kunnen tonen van een geldig identiteitsbewijs, waren de meest voorkomende andere overtreding bij de dubbele boetes in 2006: wildplassen (2.615), drugsgebruik (2.066), geen helm dragen (1.963) en fietsen zonder licht (1.794). De geïnterviewde agenten in ons onderzoek noemen verkeersovertredingen, wildplassen, andere overlast in de horeca, verstoring openbare orde, geweldpleging, hangjongeren en voetballers die zich verdacht gedragen. In een artikel, gewijd aan de themazitting van de Rechtbank Utrecht (zie noot 13), spreekt *NRC Handelsblad* van een 'kennelijk frivole toepassing' van de identificatieplicht ('Een frivole bekeuring', *NRC Handelsblad*, 30 september 2005).

[28] Zie voetnoot 2.

Het hangt uiteindelijk van de *subjectieve* inschatting van de dienstdoende agent af, of iemand op zijn 'abnormale', mogelijk onfatsoenlijke maar niet noodzakelijk onwettige gedrag wordt aangesproken. De wet geeft hierbij weinig tot geen houvast. Het hierboven beschreven beleidskader geeft weliswaar enige richtlijnen, maar deze zijn dusdanig algemeen dat ze ook weinig behulpzaam zijn voor de uitvoeringspraktijk. In de *Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht* wordt er een opsomming gegeven van situaties waarin een identiteitscontrole mogelijk is, zoals 'bij onrust of dreigend geweld in uitgaangsgebieden' (zie verder de opsomming bij het beleidskader). Deze voorbeelden, die uitdrukkelijk niet limitatief zijn bedoeld, geven wel enig richtsnoer maar tegelijk ook veel beoordelingsruimte aan de politieagent op straat. Dat kwam ook terug in de interviews, waarin sommige agenten aangaven dat hun persoonlijke inschatting van de situatie de doorslag gaf. Nu zal deze 'fijne neus'[29] door jarenlange ervaring ongetwijfeld een redelijk betrouwbaar kompas zijn geworden, maar niet kan worden uitgesloten dat soms, omwille van de preventie, te vroeg of onnodig in de vrijheid van burgers wordt ingegrepen. In de meeste gevallen zal het aanmoedigen van een voetbalteam of het maken van opmerkingen of gebaren naar andere mensen in het uitgaansleven niet leiden tot ordeverstoringen. De angst dat dat *soms* kan gebeuren, rechtvaardigt geen generieke identiteitscontroles bij 'evenementen' of bij 'onrust (…) in uitgaansgebieden', zoals de Aanwijzing voorschrijft.

Daarnaast is onvermijdelijk dat bij dergelijke situationele inschattingen door individuele agenten stereotypen een rol spelen, stereotypen over welke personen of welke situaties aanleiding geven om te vrezen voor een misdrijf of een verstoring van de openbare orde. Hoewel sommige agenten in de interviews expliciet ontkenden met risicoprofielen (ofwel stereotype beelden van 'risicoburgers') te werken, werd uit de gegeven voorbeelden duidelijk dat ze wel degelijk een beeld hadden van risicovolle situaties of locaties, bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd, het uitgaansleven, een Mercedes in de hoerenbuurt enzovoorts. Ook werden sommige personen bij voorbaat potentieel gevaarlijker geacht dan anderen, onder wie hangjongeren, jongeren met drank, voetbalsupporters, linkse activisten en junks. Volgens de eerder aangehaalde beleidsagent uit de Randstad (interview 10) vormen zelfs veertien-plussers – 'kleine haantjes' die 'niet voor rede vatbaar' zouden zijn – een mogelijk gevaar voor de openbare orde. Dergelijke stereotypen hebben ongetwijfeld enige basis in de werkelijkheid, maar het blijven generaliseringen die in het concrete geval niet hoeven op te gaan.[30] Niet iedere pooier of hoerenloper die met zijn fonkelnieuwe Mercedes in de rosse buurt paradeert, hoeft een crimineel te zijn en niet elke veertienjarige is een 'haantje-zonder-kop'. Omdat de gehanteerde stereotypes impliciet blijven, is het voor de burger niet duidelijk welke personen, locaties of situaties om welke reden(en) risicovol geacht worden en waarom derhalve een identiteitscontrole gerechtvaardigd is. Als de burger door verdergaande

[29] Aldus een straatagent in Arnhem (interview 4).

[30] Deze eigenschap delen ze met de *common sense assumptions* waarvan rechters in strafzaken uitgaan, zoals beschreven door Crombag, Van Koppen & Wagenaar (1992).

controle transparanter wordt gemaakt, is ook van belang dat de controle zelf meer transparant wordt.

Veiligheid en vrijheid

De wetgever is niet in staat en, ingevolge het beginsel van machtenscheiding, ook niet gemachtigd om de uitvoering van wetgeving in concreto uitputtend te bepalen. Dat betekent dat uitvoeringsorganisaties, zoals de politie, altijd een zekere mate van autonomie hebben bij de uitleg en toepassing van de wet.[31] Op basis van de door ons afgenomen interviews, alsmede de beschikbare cijfers, kan worden geconcludeerd dat politieagenten voortvarend met de handhaving aan de identificatieplicht aan de slag zijn gegaan en ook overtuigd zijn van het nut hiervan. In tegenstelling tot wat de hoofdcommissarissen in het Centraal Politieberaad, voorafgaande aan de invoering van de wet, herhaaldelijk naar voren brachten (zie inleiding), zien de geïnterviewde agenten na de invoering ervan wel degelijk de meerwaarde van de identificatieplicht. Zij beschouwen de identificatieplicht als een belangrijk middel om burgers 'uit de anonimiteit te halen' en hun tot 'normaal' gedrag te bewegen. Wij zien hierin een aanwijzing voor een omslag in waardering bij de politie; uitgebreid survey onderzoek is vereist om hierover harde uitspraken te doen. Mogelijke verklaringen voor de eventuele omslag zijn, ten eerste, dat politieagenten mensen van de praktijk zijn die de wettelijke mogelijkheden ten volle benutten ten behoeve van die praktijk en, ten tweede, dat de tijdsgeest is veranderd: burgers zijn steeds meer bereid om, in ruil voor (vermeende) veiligheid, ingrepen in hun vrijheid te aanvaarden, zeker na 9/11.[32]

De geïnterviewde politieagenten hechten met name waarde aan de mogelijkheid van proactief beleid die de identificatieplicht biedt. Hoewel een proactieve benadering niet in strijd is met wat de wetgever voor ogen leek te hebben en ook past in het hedendaagse overheidsbeleid ten aanzien van criminaliteit (de 'cultuur van controle'), betekent dit toch een accentverschuiving. Terwijl de minister van Justitie in het parlementaire debat benadrukte dat het om een *uitgebreide* en dus geen *algemene* identificatieplicht ging,[33] blijkt in de uitvoeringspraktijk het onderscheid hiertussen te vervagen. De politie past de wet niet alleen toe op 'kleinere' criminaliteit (zoals wildplassen en fietsen zonder licht), maar vooral ook in de preventieve sfeer door 'risicoburgers' op hun gedrag aan te spreken nog voordat zij enig strafbaar feit hebben gepleegd. De wet staat dat ook niet in de weg: als enige beperking geldt de vage norm dat het vragen om een identiteitsbewijs 'redelijkerwijs noodzakelijk' moet zijn voor de uitoefening van de politietaak.

---

31 Zie hierover meer uitvoerig Lipsky (1980).

32 Al in de jaren negentig van de vorige eeuw zei een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking geen bezwaar te hebben tegen de invoering van een identificatieplicht om de opsporing van verschillende categorieën wetsovertreders te vergemakkelijken, terwijl in het decennium daarvoor de helft van de bevolking voor en de andere helft tegen was (Böcker 2002, p. 70).

33 Zie over dit debat Van Klink (2006).

Bij deze ontwikkeling zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Het ligt voor de hand om de repressieve aanpak te verwerpen die politieagenten dwingt bonnen te schrijven, enkel om aan het in het prestatiecontract overeengekomen quotum te voldoen. Ook aan een preventieve benadering zitten echter gevaren, want met een beroep op het voorkomen van misdrijven en verstoringen van de openbare orde kunnen al te gemakkelijk inbreuken op de burgerlijke vrijheid worden gerechtvaardigd. De overeenkomst tussen de repressieve aanpak van boetes en de proactieve aanpak van registreren en het gesprek aangaan is dat beide gericht zijn op het streven naar orde. Tegelijk kunnen er tussen beide benaderingen spanningen optreden, zoals de politiebond aangeeft: het uitschrijven van bonnen in het kader van een lik-op-stukbeleid staat het aangaan van een gesprek in de weg. Op dat punt zal de politie dus een keuze moeten maken. Ook verdient het naar onze mening aanbeveling verder na te denken over de vraag in welke situaties en ten aanzien van welke personen de identificatieplicht mag worden toegepast, aangezien bestaande wetgeving en richtlijnen weinig tot geen houvast bieden. Voorkomen moet worden dat de burger zich overal bespied voelt en, uit angst om maar niet op te vallen, zich onderwerpt aan heersende beelden van 'normaal' gedrag. Een orde zonder enige wanorde is niet leefbaar.

Literatuur

BÖCKER, ANITA (2002), Identificatieplicht: oplossing of oorzaak van problemen?, (Reeks *Recht & Samenleving* nr. 17), GNI: Nijmegen.

BURO JANSEN & JANSSEN (2007) *Thema Identificatie*

CROMBAG, H.F.M., P.J. van KOPPEN & W.A. WAGENAAR (1992), *Dubieuze zaken. De psychologie van het strafrechtelijk bewijs*, Contact: Amsterdam.

FOUCAULT, MICHEL (1989), *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*, Historische Uitgeverij: Groningen.

GARLAND, DAVID (2001), *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press: Oxford.

GUNSTEREN, HERMAN van (2004), *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*, Van Gennep: Amsterdam.

HERBERT, STEVE (1996), 'The Geopolitics of the Police. Foucault, Disciplinary Power and the Tactics of the Los Angeles Police Department', *Political Geography*, Vol. 15, No. 1, pp. 47-57.

KEMPEN, PIET HEIN van (2006), 'De Wet op de uitgebreide identificatieplicht in het strafrecht', in: Bart van Klink en Nicolle Zeegers (red.), *Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de uitgebreide identificatieplicht*, Uitgeverij Papieren Tijger: Breda, pp. 15-33.

KLINK, BART van (2006), 'De symbolische instrumentaliteit van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht', in: Bart van Klink en Nicolle Zeegers (red.), *Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de uitgebreide identificatieplicht*, Uitgeverij Papieren Tijger: Breda, pp. 71-78.

KLINK, BART van (2007), 'Recht is een keuze. Over nut en noodzaak van de uitgebreide identificatieplicht', *Privacy & Informatie*, afl. 3, pp. 94-99.

KLINK, BART van, NICOLLE ZEEGERS (red.) (2006), *Hoe maakbaar is veiligheid? Over de wet op de uitgebreide identificatieplicht*, Papieren Tijger: Breda.

LIPSKY, MICHAEL (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation: New York.

TIMMER, JAAP (2005), *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland* (diss. VU Amsterdam), Kluwer: Alphen aan den Rijn.

VEERMAN, GERRIT-JAN, GERRIT PAULIDES en EBE JOHAN HOFSTEE (1989), *Ik zal eens even vragen naar zijn naam. Voor- en nadelen van een legitimatieplicht*, Gouda Quint: Arnhem.

YANOW, D. (2000), *Conducting interpretive policy analysis*, Sage Publications: London.

FORUM

Rechterlijke samenwerking is rechterswerk

Bregje Dijksterhuis

Het standaardbeeld in de juridische literatuur over rechterlijke samenwerking is dat in een democratie de wetgever het primaat heeft bij het ontwikkelen van algemene regels. Pas wanneer de wetgever achterwege laat die taak te vervullen met als gevolg dat er divergerende jurisprudentie kan ontstaan, mogen rechters samenwerken en beleid ontwikkelen.[1] De achterliggende gedachte is dat rechters niet democratisch gekozen zijn en algemene normen van rechters daarom een legitimatietekort hebben.

Dit beeld klopt niet altijd, zo blijkt uit mijn promotieonderzoek naar de Werkgroep Alimentatienormen, waarop ik mij vooral baseer in deze bijdrage. [2] De Werkgroep Alimentatienormen is een overlegorgaan, bestaande uit rechters van rechtbanken en hoven, dat in 1975 is ingesteld om de uniformiteit op het gebied van de alimentatiehoogte te bevorderen. In 1976 mondde de samenwerking uit in landelijke richtlijnen, de Tremanormen. De werkgroep bestaat nog steeds en komt geregeld met aanpassingen van de Tremanormen. Ook ten aanzien van deze werkgroep werd in de juridische literatuur verondersteld dat zij open wettelijke normen invulde, omdat de wetgever deze taak niet op zich nam. De door mij onderzochte praktijk liet een geheel ander beeld zien. De Werkgroep Alimentatienormen, pionier op het gebied van rechterlijke samenwerking, stelde zich in de periode 1975-1980 juist actief op om wetgeving tegen te houden om er vervolgens eigen normen voor in de plaats te stellen. De Werkgroep Alimentatienormen heeft het primaat genomen en de wetgever heeft dat geaccepteerd. De wetgever heeft tot drie keer toe ervoor gekozen om het wetgevingsproces ten aanzien van alimentatie voortijdig te beëindigen, omdat de werkgroep verzet bood en met alternatieven kwam.

Deze activiteiten lijken niet te passen in het concept van de Trias Politica. Mijn standpunt is dat rechterlijke samenwerking, ook als rechters een actievere rol innemen dan ze volgens een klassieke rechtersopvatting zouden moeten hebben, toch rechterswerk is. De activiteiten van de werkgroep passen niet bij

---

1 P.F. van der Heijden, *It takes three to tango, over de rechter en de politiek* (oratie), Amsterdam: Vossiuspers UvA 2001, p. 22, A. Terlouw, *Uitspraak en afspraak, Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 343; K. Teuben 2004, Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht, Deventer: Kluwer, p. 37 en 110; Y. Buruma, 'De taakopvatting van de strafrechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a., *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 19-26.

2 B.M. Dijksterhuis, *Rechters normeren de alimentatiehoogte. Een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen (1975-2007)* (diss. Leiden), Leiden University Press 2008.

de strikte benadering van de scheiding van machten, maar wel bij het uitgangspunt van evenwicht van machten, waarbij overheidsorganen in de uitoefening van de functie die 'eigenlijk' toekomt aan de andere macht, in dit geval het reguleren van het maatschappelijk bediscussieerde alimentatiedomein, deelnemen. Volgens Witteveen heeft niet alleen de Hoge Raad, maar ook de lagere rechtspraak de taak om zich uit te spreken over voorgenomen wetgeving. En daarbij komt dat juist op het terrein van het familierecht een belangrijke rol voor de rechter als rechtsvormer is weggelegd.[3] Het belang van landelijke eenheid in de afhandeling van grote aantallen gelijksoortige zaken weegt zwaarder dan het principiële argument dat de wetgever het primaat heeft, zeker op terreinen waar de lagere rechtspraak geen hulp krijgt van de Hoge Raad. Ten aanzien van mijn onderzoeksterrein, de bepaling van de alimentatiehoogte, bood de Hoge Raad geen oplossing voor het probleem van gebrek aan uniformiteit in rechterlijke uitspraken. De Hoge Raad beschouwde rechtszaken op dit terrein als grotendeels feitelijke kwesties, waaraan veel rekenwerk te pas kwam en die juridisch gezien eenvoudig waren. De Hoge Raad zag hier geen taak voor zichzelf weggelegd. In het geval van de alimentatiehoogte liet ook de wetgever het afweten, terwijl het de verantwoordelijkheid van de wetgever is om in te grijpen als de wetgever rechterlijke samenwerking onwenselijk vindt. In mijn onderzoek deed de wetgever dat in eerste instantie ook. De wetgever kwam met wetsvoorstellen op het terrein van kinderalimentatie. De wetgever zette echter niet door en liet zich vrij gemakkelijk op een zijspoor zetten na kritiek van de Werkgroep Alimentatienormen en nadat de Werkgroep Alimentatienormen met alternatieven kwam. De wetgever hanteerde een 'softe' aanpak die inhield dat de voorkeur uitging naar regulering door de rechters boven invoering van een AMvB, waar rechters kritiek op hadden. Het legitimatietekort van de Tremanormen werd dus gecompenseerd door de afzijdige houding van de Hoge Raad en door berusting van de wetgever. Op een indirecte manier is sinds de rechterlijke reorganisatie in 2002 zelfs sprake van wetgevende legitimatie van rechterlijke samenwerking, omdat rechterlijke samenwerking onderdeel uitmaakt van het takenpakket van de Raad voor de Rechtspraak. Artikel 94 RO bepaalt: 'De Raad voor de Rechtspraak heeft tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit.'[4] De Raad voor de Rechtspraak mag volgens de memorie van toelichting bij artikel 94 RO niet zelf richtlijnen opstellen en vaststellen, maar moet gerechten steunen in dit proces. De rechters dienen 'leidend op te treden'.

Rechterlijke samenwerking sluit bovendien aan bij wat rechters zelf als hun taak beschouwen. Uit het proefschrift van De Groot-van Leeuwen kwam al naar voren dat de overgrote meerderheid van de respondenten van mening was dat de functie van de rechtspraak was veranderd in de zin dat de rechter steeds meer als plaatsvervanger van de wetgever optrad. Het aantal vage normen nam toe en de beslissingsruimte van de rechter werd groter. De rechter permitteerde

---

3 W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten* (oratie Tilburg), Zwolle: Tjeenk Willink 1991, p. 22, 69-74;

4 *Parl. Gesch. Herz. Wet RO* 2002, p. 201.

zich ook een steeds grotere vrijheid tegenover de wet.[5] In 2001 werd door het Nederlands Juristenblad een enquête onder rechters gehouden over hun taakopvatting.[6] Daaruit kwam naar voren dat rechtspraak volgens de meeste rechters vooral dienstverlening is, ofwel het snel en adequaat bedienen van justitiabelen. Verder kwam uit de enquête naar voren dat rechters het grotendeels eens waren met de stelling dat de rechtspleging aan kwaliteit zou winnen door meer onderlinge afspraken, zoals de kantonrechtersformule in arbeidszaken. Rechters onderschreven dus de wenselijkheid van rechterlijke samenwerking. Van Erp e.a. deden enquêteonderzoek waaruit bleek dat rechters de meeste prioriteit hechtten aan doorlooptijden van rechterlijke uitspraken.[7] Ten slotte schetste Gisolf in zijn afscheidsrede als president van de rechtbank Amsterdam een beeld van de ontwikkelingen in de rechterlijke macht.[8] Hij stelde dat lokale gerichtheid, dat wil zeggen het naar binnen gericht besturen, steeds meer plaatsmaakte voor de taak van rechters om te zorgen voor een goede rechtsbedeling in het hele land. Deze kentering kwam naar voren in de toenemende samenwerking tussen gerechten op vrijwillige basis, aldus Gisolf. Landelijke eenheid, efficiëntie en rechterlijke samenwerking worden kortom steeds belangrijker in de rechterlijke organisatie.

Wederzijdse afhankelijkheid is in de moderne rechterlijke organisatie belangrijker dan individuele onafhankelijkheid van de rechter. Een moderne rechter is geen rechter die solistisch te werk gaat. De moderne rechter opereert niet in een vacuüm, maar in een landelijk netwerk. Muller bracht het verschijnsel rechterlijke samenwerking als eerste in verband met de netwerksamenwerking. 'De rechterlijke macht is zelf een netwerk en maakt onderdeel uit van een netwerk.'[9] Rechterlijke overlegvormen zijn netwerken tussen delen van de rechterlijke organisatie. Rechters zijn, net als andere professionals, wederzijds van elkaar afhankelijk om landelijke uniformiteit te bevorderen. Ook zijn rechters afhankelijk van hun ketenpartners, zoals de advocatuur, en andersom. Met name in het kader van rechterlijke samenwerking is het van belang dat rechters zich bewust zijn van het bestaan van hun wederzijdse afhankelijkheid. Actoren die van elkaar afhankelijk zijn, zijn namelijk in beginsel eerder geneigd tot samenwerking, waardoor de eenheid in rechterlijke uitspraken kan worden bevorderd.[10] Rechters zijn vooral van elkaar afhankelijk voor het realiseren van een landelijk consistent rechterlijk beleid. Er is een beleidsprobleem, namelijk

---

5 L. de Groot-van Leeuwen, *De rechterlijke macht in Nederland: samenstelling en denkbeelden van de zittende en staande magistratuur* (diss. Utrecht), Arnhem: Gouda Quint 1991.

6 J.F. Bruinsma, 'Rechters in Nederland. Een NJB-enquete', *NJB* 2001, p. 1925-1934.

7 J. van Erp e.a., *Eenheid van rechtspraak. Een onderzoek naar de werking van coördinatiemechanismen in het betsuursrecht*, Thela Thesis: Amsterdam 2001, p. 5.

8 R.C. Gisolf, *Dilemma's. Toespraak over de organisatie van de rechtspraak*, Oostwoud 2002.

9 E.R. Muller, 'Bestuurskunde, rechtswetenschap en rechterlijke macht', in: C.P.M. Cleiren en G.K. Schoep (red,), *Rechterlijke samenwerking; waarom, waartoe, waarheen?*, Deventer: Gouda Quint 2001, p.106.

10 A.J.A. Godfroij, *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*, Den Haag: VUGA 1981, p. 2.

dat er tegenstrijdige uitspraken zijn op het gebied van alimentatie. Dit wordt opgelost door een beleidsprogramma, namelijk de samenwerking in de Werkgroep Alimentatienormen.[11] Dit denken in termen van beleidsproblemen en beleidsprogramma's, waaraan rechtbanken en hoven in beginsel op gelijkwaardige basis deelnemen, verschilt fundamenteel van de – in de praktijk – functionele hiërarchische ondergeschiktheid van rechtbanken ten opzichte van hoven en de Hoge Raad.

Ook de relatie tussen rechters en de wetgever moet niet worden bezien vanuit het starre concept van de scheiding van machten, maar eerder vanuit het soepeler concept van evenwicht van machten en het netwerkperspectief waarin de verschillende organen gelijkwaardig zijn. Laat dát orgaan landelijke normen ontwikkelen dat daar het beste toe in staat is. In mijn proefschrift evalueer ik daarom vanuit een empirisch perspectief hoe rechters presteren als regelgevers. Uit mijn onderzoek blijkt dat rechters in staat zijn om landelijk samen te werken en landelijke richtlijnen te ontwikkelen, als bepaalde gunstige omstandigheden aanwezig zijn. Bij de Werkgroep Alimentatienormen waren die factoren aanwezig: er waren gedreven, krachtige voorzitters en secretarissen, een kerngroep van fijnproevers op dit gebied, technische ondersteuning. Er waren verschillende voordelen verbonden aan de wijze waarop de werkgroep haar coördinerende taak vervulde: de Werkgroep Alimentatienormen was besluitvaardig vanwege een technische benadering. Het grote voordeel bleek te zijn dat rechters vanuit de praktijk snel wijzigingen kunnen doorvoeren in hun normenstelsel. Het wijzigen van een AMvB heeft meer voeten in de aarde. Het gevaar dat een AMvB op onderdelen niet meer aansluit bij de praktijk is daardoor groter dan bij rechterlijke regulering. Bovendien hielden rechters ook nauw contact met de makers van de computerprogramma's, te weten rechters en advocaten, om alimentatie te berekenen. Als er fouten werden geconstateerd in de programma's dan kon het probleem onmiddellijk worden verholpen. Wel kwam uit mijn onderzoek een aantal nadelen naar voren die verbonden waren aan deze vorm van rechterlijke regulering. Zo hebben rechters bijvoorbeeld weinig oog voor de staatskas en voor het belang van systemen die eenvoudig in het gebruik zijn voor justitiabelen. In plaats van op het standpunt te blijven staan dat rechterlijke samenwerking principieel onwenselijk is, zie ik het als een taak voor rechtssociologen om te onderzoeken hoe we rechters in staat stellen om goede regelgevers te worden.

[11] De termen beleidsprobleem en beleidsprogramma ontleen ik aan J. van Tatenhove & P. Leroy, 'Beleidsnetwerken: een kritische analyse', in: *Beleidswetenschap* 1995- 9 (2), p. 128-145.

Rechtspreken is rechterswerk dat bij voorkeur in samenwerking geschiedt

Ashley Terlouw

Samenwerking tussen rechters heeft natuurlijk mooie kanten. Dijksterhuis noemt vooral de bijdrage die het levert aan de rechtseenheid. Rechtseenheid is belangrijk en samenwerking tussen rechters heeft daarnaast nog wel andere voordelen. Samenwerking tussen rechters hoeft niet per se uit te monden in regelgeving of afspraken. Het belang van samenwerking ligt wat mij betreft vooral in de toegevoegde waarde van dialoog. De meest geëigende vorm voor deze dialoog tussen rechters is de door de wet geregelde behandeling van rechtszaken in meervoudige kamers. Maar op samenwerking tussen rechters in de meervoudige kamer doelt Dijksterhuis niet. Dat blijkt uit haar opmerking 'De moderne rechter is geen rechter die solistisch te werk gaat.' Met deze zin miskent zij het enorm toegenomen percentage zaken dat door een alleensprekende rechter wordt afgedaan[1], maar akkoord, de alleensprekende rechter opereert ook vaak niet solistisch. Hij heeft contact met zijn collega's buiten de raadkamer om in rechtersvergaderingen, wandelgangen, op congressen en bij het maken van onderlinge afspraken.

Dijksterhuis heeft het over dergelijke, veel verdergaande, vormen van samenwerking dan de – bijna ouderwetse – samenwerking tussen rechters in de meervoudige kamer. Zij heeft het over rechters die algemene regels formuleren in afspraken. Ten behoeve van onze eigen dialoog in dit tijdschrift, zal ook ik me in het navolgende uitsluitend op die vorm van samenwerking tussen rechters richten en me alleen op de negatieve kanten ervan concentreren. Ik baseer me daarbij grotendeels op het rechtssociologische onderzoek dat ik ten behoeve van mijn dissertatie verrichtte naar samenwerking tussen vreemdelingenrechters in de periode 1994-2001 en gebruik hier en daar passages uit mijn boek.[2] Waar ik dat doe, verwijs ik slechts naar de paginanummers.

---

1 Met name in de tweede helft van de vorige eeuw is het percentage sterk toegenomen. Zie hieromtrent bijvoorbeeld L.E. De Groot van Leeuwen, *De rechterlijke macht in Nederland*, (diss.) Gouda Quint 1991, par. 2.1.1. Navraag bij de Raad voor de rechtspraak leerde dat er recent geen wezenlijke veranderingen of ontwikkelingen zijn waar te nemen in het aandeel zaken dat enkelvoudig wordt afgedaan.

2 A.B. Terlouw, *Uitspraak en afspraak. Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep* (diss.), Boom juridische uitgevers 2003.

Wederzijdse afhankelijkheid of individuele onafhankelijkheid?

'Wederzijdse afhankelijkheid is in de moderne rechterlijke organisatie belangrijker dan individuele onafhankelijkheid van de rechter' schrijft Dijksterhuis. Met die stelling ben ik het hartgrondig oneens. Wederzijdse afhankelijkheid is een gegeven, maar een lastig gegeven waartegen de rechter zich teweer moet stellen omdat een van zijn belangrijkste eigenschappen nu juist hoort te zijn dat hij in onafhankelijkheid tot zijn oordeel komt. Rechterlijke onafhankelijkheid heeft verschillende betekenissen: de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de wetgevende macht, de onafhankelijkheid in de zin van onpartijdigheid van de rechter ten opzichte van procespartijen en de onafhankelijkheid van de individuele rechter van zijn college en collega's. Ook die laatste vorm van onafhankelijkheid te bewaren, is zeker in tijden van netwerken, rechterlijk beleid en wederzijdse afhankelijkheid, van groot belang. Rechterlijke samenwerking die uitmondt in richtinggevende afspraken bedreigt deze onafhankelijkheid op verschillende manieren. Het leidt tot verschuivingen in de verhouding tussen de rechterlijke en de wetgevende en uivoerende macht, in de verhouding van de rechter tot het gerecht en zijn collega's en in zijn verhouding tot procespartijen. Volgens Dijksterhuis leidt rechterlijke samenwerking uitmondend in bijvoorbeeld alimentatienormen, niet tot een probleem met de Trias Politica omdat de afspraken tussen rechters weliswaar niet bij de strikte benadering van de scheiding van machten passen 'maar wel bij het uitgangspunt van evenwicht van machten.' Ik vrees echter dat ook dat evenwicht erdoor wordt verstoord en niet alleen het evenwicht tussen de staatmachten, maar tevens het evenwicht in de relatie tussen rechters onderling en tussen rechters en procespartijen. Rechterlijke afspraken leiden daarnaast tot andere bezwaren, niet allemaal even zwaarwegend maar in onderlinge samenhang zodanig ernstig dat rechters nog eens flink moeten nadenken over betere alternatieven of over waarborgen die deze bezwaren zoveel mogelijk wegnemen.

Samenwerkende rechters en hun verhouding tot de wetgevende en uitvoerende macht

Dijksterhuis noemt in haar bijdrage eigenlijk slechts één bezwaar tegen rechterlijke samenwerking, namelijk dat het primaat voor het ontwikkelen van algemene regels bij de wetgever ligt, maar zij tilt hieraan niet zwaar. Het is inderdaad al sinds jaar en dag aanvaard dat rechters in hun uitspraken aan rechtsvorming doen, dat zij geen *bouche de la loi* zijn. Maar als de rechter algemene regels in onderlinge afspraken neerleggen is het toch wat meer oppassen. Los van de positiefrechtelijke vraag of dit zich verdraagt met het in artikel 12 Wet algemene bepalingen neergelegde verbod voor rechters om in hun uitspraken algemene regels te formuleren, is het om de volgende, meer rechtssociologische redenen, problematisch:

Als rechters als algemene regelgever optreden en algemene regels in afspraken neerleggen, verslapt hun aandacht voor de oplossing van het concrete geschil. Het belang om de met collega's gemaakte afspraak na te leven, gaat concurreren met het belang om het individuele geval te beslechten, rekening hou-

dend met de bijzonderheden daarvan. Dit kan ertoe leiden dat de rechter deze bij uitstek rechterlijke taak gaat verwaarlozen. Zo fungeerden individuele zaken in de Rechtseenheidskamerprocedure vaak slechts als kapstok. Voor wie wat minder thuis is in het vreemdelingenrecht, de Rechtseenheidskamer (REK) was een van de vormen van samenwerking tussen vreemdelingenrechters in de periode 1994-2001 waarin hoger beroep ontbrak. De REK was formeel een gewone meervoudige kamer van de rechtbank maar informeel verwezen vreemdelingenrechters zaken waarin een principiële kwestie aan de orde was of punten waarover divergentie bestond naar deze kamer. Rechters van verschillende zittingsplaatsen hadden zitting in de REK en de onderlinge afspraak was dat uitspraken van de REK zouden worden gevolgd. Om terug te komen op het probleem van het op de achtergrond raken van het individuele geschil: één van de rechters die ik indertijd voor mijn onderzoek interviewde, sprak de gedenkwaardige woorden 'Daar is toch de REK-zitting niet voor, voor individuele gevallen.'(p. 142). Waar de vreemdelingenrechters afspraken maakten, was van rechtspraak zelfs eigenlijk geen sprake meer. De afspraken waren niet het antwoord op een door partijen aangebrachte concrete rechtsvraag in een individuele zaak, maar een antwoord op een vraag die zich in een reeks van zaken voordeed, of zelfs het antwoord op een nog niet gestelde maar potentiële of verwachte rechtsvraag. De rechter is echter geen inductieve regelgever maar een deductieve geschillenbeslechter.

Rechters die algemene regels in onderlinge afspraken neerleggen, doen aan regelgeving, maar zonder dat aan de eisen die gelden voor de wet- en regelgever, zoals democratische controle, is voldaan. Dijksterhuis noemt dit het legitimatietekort. Dat is nog tot daaraan toe, want terecht wijst zij erop dat de wetgever kan ingrijpen en zijn eigen normen in de plaats kan stellen van de afspraken die de rechters maakten, maar tegelijkertijd ontbreken de procedurele waarborgen die onlosmakelijk zijn verbonden aan rechtspraak. De samenwerkingsprocedures waarvoor bijvoorbeeld de vreemdelingenrechters kozen – en uit de bijdrage van Dijksterhuis maak ik op dat dit niet anders is voor de alimentatierechters – verschilden op essentiële punten van de procedure in de rechtszaal. Dat is logisch, maar het bezwaar hiervan is dat procedurele waarborgen die zijn geschreven in het belang van procespartijen overboord werden gezet. Hierop kom ik hieronder terug.

Het maken van afspraken tussen rechters leidt bovendien tot rolvervaging tussen rechters en bestuur. Uit mijn onderzoek bleek indertijd dat de vreemdelingenrechters zich mede verantwoordelijk gingen voelen voor de bestuurlijke organisatie, de productie en de efficiënte afhandeling van zaken en zich minder als geschillenbeslechter gingen gedragen.

Een onderschat probleem van rechterlijke afspraken is voorts dat daarin rechtsvragen worden beantwoord voordat zij tot maatschappelijke discussie hebben geleid. Divergentie van uitspraken heeft niet alleen nadelen. Het dwingt bijvoorbeeld tot voortdurende alertheid, discussie en het houdt het rechtssysteem flexibel. Zo waarschuwde Groenendijk er bijvoorbeeld voor dat de

Rechtseenheidskamer, door te snel definitieve uitspraken te doen, de discussie dreigde te smoren voordat hij goed en wel was begonnen.[3]

De invloed van samenwerking op de individuele rechter en zijn verhouding tot zijn gerecht en collega's

Dijksterhuis lijkt niet van belang te achten dat intensieve samenwerking tussen rechters die uitmondt in richtinggevende afspraken, ten koste gaat van de individuele onafhankelijkheid van de rechter ten opzichte van zijn college en collega's. Toch is dat een bezwaar dat aandacht behoeft.

Als rechters afspraken maken en daarmee een deel van hun individuele onafhankelijkheid inleveren ten behoeve van de rechtseenheid en het collectief, leidt dat bijvoorbeeld tot collegiale druk om samenwerkingsresultaten te respecteren. Rechters zullen niet alleen een afweging maken tussen het belang van de rechtseenheid en de individuele onafhankelijkheid. Een rechter zal zich bijvoorbeeld ook afvragen of hij het belang van het aan de kaak stellen van de afspraak waarmee hij het niet eens is, vindt opwegen tegen het belang om een prettige collega te zijn die niet moeilijk doet. Enige zorg dat rechters geneigd zullen zijn aan het laatste belang de doorslag geven, is gefundeerd. Veel vreemdelingenrechters die ik interviewde, erkenden dat op hen en collega's verschillende vormen van sociale druk werden uitgeoefend, van een indringend gesprek tot niet-afvaardiging naar de Rechtseenheidskamer. De meeste van hen zagen dat niet als een probleem en sommigen vonden zelfs dat een rechter die absoluut niet met de resultaten van de samenwerking kon leven, misschien maar beter helemaal geen vreemdelingenzaken meer kon doen. 'Onafhankelijkheid moet wijken voor rechtszekerheid' zei een van hen (p.185), zonder overigens aan te geven waarom. Dat mis ik ook in het betoog van Dijksterhuis: waarom gaat rechtseenheid boven onafhankelijkheid? Waarom gaat landelijke eenheid boven het belang van de scheiding der machten? Waarom is het legitimatiekort minder ernstig dan diversiteit? Hoe heeft zij deze belangen gewogen? Dat rechters zichzelf een grote vrijheid permitteren op dit vlak wil nog niet zeggen dat het ook juist of wenselijk is dat zij dit doen.

Een nevenprobleem van de sociale druk op rechters om de onderlinge afspraken te volgen, is dat het leidt tot het verhullen van afwijkingen. Daarvan heb ik in mijn onderzoek diverse voorbeelden gezien, in het bijzonder de techniek van 'individueel wegschrijven' en 'waslijst-redeneringen' werden veel gehanteerd. Dat hield in dat zij in de uitspraak de individuele omstandigheden van de zaak zozeer beklemtoonden dat zij daaraan reden konden ontlenen om anders te beslissen. (vgl. p.190 en 207). Ook uit het onderzoek dat Groenendijk en ik verrichtten naar de wijze waarop vreemdelingenrechters omgaan met uitspraken van hun appelinstantie waarmee ze het niet eens zijn, bleek dat rechters de neiging hebben om kritiek op collega's – in dit geval staatsraden – niet

[3] Groenendijk, in: Extra bijlage Vreemdelingenbulletin 1996/21, p. 6 en 7 (interne publicatie Rb Den Haag).

expliciet te uiten, er geen *voice*[4] aan te geven, maar impliciet te verhullen in individualiseringen en abstracte inhoudsloze formuleringen.[5]

Een ander nadelig neveneffect van deze vormen van rechterlijke samenwerking was dat oude patronen van zeggenschap op grond van anciënniteit en hiërarchie werden doorbroken. Rechters met een speciale belangstelling en kennis, kregen ruimte om hun ideeën in te brengen (p.321). Op het eerste gezicht mooi en democratisch maar bij nader inzien helemaal niet democratisch maar willekeurig. Er kwam meer macht bij informele specialisten en het droeg bij aan het ontstaan van formele en informele interne hiërarchieën tussen rechters die meer en minder bij samenwerking zijn betrokken.

De samenwerkende rechter en zijn verhouding tot procespartijen

Illustratief voor de invloed van rechterlijke afspraken op de relatie rechter – procespartijen is het volgende argument dat Dijksterhuis naar voren brengt in haar pleidooi voor rechterlijke samenwerking: 'Ook zijn rechters afhankelijk van hun ketenpartners, zoals de advocatuur en andersom. Met name in het kader van rechterlijke samenwerking is het van belang dat rechters zich bewust zijn van het bestaan van hun wederzijdse afhankelijkheid. Actoren die van elkaar afhankelijk zijn, zijn namelijk in beginsel eerder geneigd tot samenwerking.' Op het eerste gezicht staat mijn visie hier lijnrecht tegenover die van Dijksterhuis. Mijn visie verwoordde ik als volgt als zesde stelling bij mijn proefschrift: 'Wie de vreemdelingenkamers als ketenpartner van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst beschouwt, miskent de onafhankelijkheid van de vreemdelingenrechter. De vreemdelingenrechter controleert het bestuur en werkt er niet mee samen.' Maar op het tweede gezicht bedoelt Dijksterhuis misschien dat rechters onderlinge afspraken moeten maken omdat zij zich dan gezamenlijk onafhankelijker ten opzichte van 'ketenpartners' kunnen opstellen. Het is mij in dat geval echter niet helemaal duidelijk waarom daarvoor rechterlijke afspraken nodig zijn, misschien zou het beter helpen als rechters deze actoren die zich met hetzelfde rechtsgebied bezighouden niet als ketenpartners beschouwen, maar als wat zij zijn: procespartijen. Maar er zijn andere argumenten gelegen in de verhouding van rechters tot procespartijen die pleiten tegen rechterlijke samenwerking die uitmondt in richtinggevende afspraken.

Een van de belangrijkste bezwaren is dat procedurele waarborgen voor procespartijen met voeten worden getreden. Als rechters geheel buiten de rechtspraak om afspraken maken die consequenties hebben voor toekomstige zaken, doet dit afbreuk aan de forumfunctie van het proces en het onmiddellijkheidsbeginsel (vgl. p.321 en 322). Deze eisen houden in dat de uitspraak moet zijn gebaseerd op wat ter terechtzitting is gebleken en op basis van de informatie die partijen op zitting en in de overgelegde stukken hebben verstrekt: *The one who decides must hear*. Het meebeslissen (soms al vooraf) door rechters zonder dat zij van de argumenten van procespartijen kennisnemen, verdraagt zich niet met

4 Vgl. A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge (Ma.) 1970 (Harvard UP).

5 Groenendijk, *Een venijnig proces*, Sdu uitgevers 2008, p.35-38.

deze eis. Het proces mag zich niet, ook niet gedeeltelijk, afspelen buiten aanwezigheid van procespartijen, althans zonder dat procespartijen er invloed op hebben kunnen uitoefenen.

Hiermee verband houdt dat het maken van afspraken tussen rechters op gespannen voet staat met het *ius de non evocando* van artikel 17 Grondwet, het recht op de wettelijk aangewezen rechter. Jessurun d'Oliveira is van oordeel dat het *ius de non evocando* wordt geschonden door overleg en afspraken tussen rechters buiten de raadkamer.[6] In dergelijk overleg kunnen rechters die niet door de wet zijn aangewezen om het geschil te beslechten immers de uitkomst daarvan beïnvloeden of zelfs bepalen (vgl. p. 53).

Een ander bezwaar is dat rechters die afspraken maken meer aandacht geven aan het oplossen van hun interne meningsverschillen dan aan de geschillen tussen de procespartijen. Als zij hun onderlinge geschil eenmaal hebben opgelost en tot een afspraak zijn gekomen dan hebben ze geen dwingende reden meer om na te gaan waar de kern van het probleem tussen partijen ligt, integendeel, ze zullen geneigd zijn om dit zo op te vatten dat de gemaakte afspraak daarvoor de oplossing biedt.

Het laatste argument tegen het maken van richtinggevende afspraken dat ik naar voren wil brengen, is dat het afbreuk doet aan de *equality of arms:* vooral de *repeat player*[7] profiteert ervan als rechters afspraken maken, hij heeft namelijk veel meer kans om invloed op die afspraken uit te oefenen en om ervan op de hoogte te raken. Het maken van afspraken speelt zich af buiten het openbare proces en leidt daarmee tot vermindering van de betekenis daarvan. Des te belangrijker wordt het voor procespartijen om zicht te hebben op wat zich buiten het proces om afspeelt en *repeat players* verkeren dan zonder enige twijfel in het voordeel (p. 90 –92).

Conclusie: het echte rechterswerk is rechtspreken

Uit het bovenstaande blijkt dat ik van mening ben dat tegen het maken van afspraken tussen rechters dusdanig grote bezwaren bestaan dat daartoe niet lichtvaardig moet worden besloten. Toch kan het in sommige gevallen gewenst zijn om dergelijke afspraken te maken, bijvoorbeeld als de wetgever het laat afweten, zoals in het geval van de door Dijksterhuis besproken alimentatienormen. Een deel van ons verschil van mening zal ongetwijfeld te maken hebben met het rechtsgebied waarop de studies van Dijksterhuis en mijzelf zich richtten. Het bepalen van het alimentatiebedrag vereist waarschijnlijk een minder onafhankelijke blik dan het bepalen of het veilig is om naar Iran terug te keren. Afspraken over alimentatienormen zijn bijna te formuleren als een vooraf gedefinieerde rekensom met toepasselijke parameters. Ook bij dergelijke afspraken zal echter moeten worden nagedacht hoe de nadelen van het maken van afspra-

6 H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Rechters die afstemmen en afhouden. Vragen over de verenigbaarheid van coördinatiestrategieën met artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM', *NJB* 1999, p. 377-384.

7 Begrip ontleend aan M. Galanter, Why the 'haves' come out ahead, speculations on the limits of legal change', *Law and Society Review*, vol. 9, 1994, p. 95-160.

ken kunnen worden beperkt. Het is me wat te eenvoudig om te doen voorkomen alsof het enige probleem met rechters die in afspraken algemene regels formuleren, is dat de wetgever niet meer het primaat heeft op het terrein van algemene regelgeving en alsof rechtseenheid het hoogste goed is.[8] In het kader van rechterlijke samenwerking is aandacht nodig voor de rechterlijke onafhankelijkheid en voor de aantasting van procedurele waarborgen. Een groot gevaar van dergelijke samenwerking tussen rechters is voorts dat discussie te snel wordt gesmoord. Met een onvoorwaardelijke keus voor rechtseenheid wordt het belang van diversiteit in de eerste lijn miskend.

Rechters die afspraken maken, hebben vanzelfsprekend de bedoeling dat zij en hun collega's die afspraken naleven. Die enkele bedoeling al betekent dat zij hun eigen vrijheid om te beslissen en die van collega's beperken. Een openbare afspraak beperkt die vrijheid meer dan een niet openbare afspraak, maar een openbare afspraak heeft het voordeel dat partijen ervan kennis kunnen nemen en er argumenten tegen kunnen aanvoeren. Bovendien kan de rechter die in zijn uitspraak van een openbare afspraak wil afwijken – bijvoorbeeld omdat hij naar zijn oordeel in het individuele geval tot een onaanvaardbare uitkomst leidt – dat onder verwijzing naar die afspraak doen en dat motiveren. De afspraak zal daardoor enige flexibiliteit behouden (vgl. p. 346). Ik neem aan dat Dijksterhuis het over openbare afspraken heeft.

Veel bezwaarlijker is een niet-openbare afspraak, ook aan die afspraak zal de rechter zich gebonden voelen en ook met betrekking tot die afspraak zal collegiale druk bestaan tot naleving ervan. Procespartijen die niet van het bestaan van de afspraak op de hoogte zijn, kunnen zich er niet tegen verzetten en afwijkingen van de afspraak zal de rechter proberen te verhullen.

Ik wijs het maken van afspraken door rechters niet zonder meer af en ben zelfs een groot voorstander van samenwerking tussen rechters, maar ik geef er de voorkeur aan dat zij aan die samenwerking gestalte geven in de meervoudige kamer, waarbij diverse varianten van gecoördineerde rechtspraak denkbaar zijn, zoals die indertijd in de Rechtseenheidskamer plaatsvond. Hoewel een aantal van door mij genoemde bezwaren tegen afspraken zich ook kan voordoen bij gecoördineerde rechtspraak in meervoudige kamers, denk hierbij aan rechters die geneigd zijn om zich collegiaal op te stellen en aan informele hiërarchieën, gelden voor deze 'rechtspraak' procedurele waarborgen die ontbreken bij het maken van afspraken buiten de rechtspraak om. Samenwerking tussen rechters in die laatste zin is daarom naar mijn mening in beginsel geen rechterswerk. Als rechters toch afspraken maken, zal aan een aantal voorwaarden moeten zijn voldaan, zoals openbaarheid, flexibiliteit en de mogelijkheid van gemotiveerde afwijking. Verder moeten zij nagaan wat die samenwerking betekent voor hun interne en externe verhoudingen en hoe zij de inbreuk die zij daardoor maken op rechtsbeginselen en procedurele waarborgen zo beperkt mogelijk kunnen houden (vgl. p. 350).

---

[8] Vgl. C.A. Groenendijk, 'Rechtseenheid het hoogste goed?', in: *Extra bijlage Vreemdelingenbulletin* 96/21 (verslag vreemdelingenrechtersbijeenkomst 21 november 1996 (interne publicatie rechtbank Den Haag).

Dijksterhuis heeft de vrolijke visie: 'het gebeurt, dus laten we zorgen dat het zo goed mogelijk gebeurt'. Anders dan Dijksterhuis meen ik echter dat we voordat we ons buigen over de vraag hoe we rechters in staat stellen goede regelgevers te worden, we ons beter eerst kunnen richten op de vraag wat de consequenties zijn voor de maatschappij en het recht als rechters zich als algemene regelgevers gedragen in plaats van als individuele geschillenbeslechters. Rechtssociologen zouden in kaart moeten brengen wat er feitelijk gebeurt als rechters zich begeven buiten hun eigenlijke taak: rechtspreken.

WERK IN UITVOERING

Burgerschapstoetsen als voorwaarde voor naturalisatie
Een vergelijkend rechtssociologisch onderzoek in Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Nederland

Ricky van Oers

Om de nationaliteit van het land van verblijf te kunnen verkrijgen, wordt van immigranten over het algemeen verwacht dat zij voldoende zijn geïntegreerd. Of dit zo is, kan worden getoetst aan de hand van diverse criteria, zoals duur van verblijf in het land, de bereidheid de nationaliteit van het land van herkomst op te geven en kennis van de taal van het land waarvan men de nationaliteit wil hebben. Wanneer de West-Europese landen zich realiseren dat een grote groep immigranten zich permanent op hun grondgebied heeft gevestigd, wordt het naturalisatiebeleid in eerste instantie geliberaliseerd. Het idee in deze landen was dat een stevige rechtspositie de integratie van de vreemdelingen zou bevorderen (Hansen & Weil 2001). Naturalisatie werd beschouwd als een middel voor integratie.

Het lijkt er echter op dat deze trend van liberalisering van de regels met betrekking tot naturalisatie een halt is toegeroepen (De Hart & Van Oers 2006). Steeds meer maken West-Europese landen de toegang tot de nationaliteit van hun land moeilijker. Sinds 2000 hebben verschillende landen formele burgerschapstoetsen geïntroduceerd. Indien immigranten zich willen kwalificeren voor de nationaliteit van het land van verblijf, moeten zij slagen voor een burgerschapstest. Zij moeten zo bewijzen over voldoende kennis van de taal én de maatschappij waarin zij leven te beschikken. Een geformaliseerde burgerschapstoets is thans een voorwaarde voor naturalisatie in onder meer Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De toetsen zijn in de plaats gekomen van vage integratievoorwaarden die voorheen in de wet waren geformuleerd. In plaats van een middel voor integratie, wordt naturalisatie beschouwd als de kroon op een voltooide integratie (Bauböck, Ersbøll, Groenendijk & Waldrauch 2006: 24).

Waarom hebben Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland een burgerschapstest ingevoerd? En wat zijn de effecten van de toetsen? Dat zijn de hoofdvragen die in het onderzoek zullen worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1) Welke inhoud wordt aan het idee van burgerschap gegeven en welke eigenschappen moet iemand hebben om lid te kunnen worden van de gemeenschap?
2) Hoe verliep de (politieke) discussie over de introductie van de geformaliseerde toetsen?
3) Hoe zijn de verschillende burgerschapsideeën in de debatten gebruikt?

4) Zijn deze ideeën terug te vinden in de toetsen die uiteindelijk aan de immigranten worden voorgelegd?
5) Wat zijn de effecten van de introductie van de geformaliseerde burgerschapstesten?

Methoden van onderzoek

De eerste deelvraag zal worden beantwoord aan de hand van een analyse van de literatuur over burgerschap. Het begrip kan juridisch worden benaderd, maar ook normatief (wat maakt een goede burger?). Hoe kunnen immigranten burgers worden en wat wordt van hen verwacht?

De tweede en derde deelvraag worden beantwoord door middel van een analyse van de politieke debatten voorafgaand aan de introductie van de toetsen in de drie landen.

Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag zal de inhoud van de verschillende toetsen worden geanalyseerd. Welk idee van burgerschap komt naar voren uit de inhoud van de burgerschapstoetsen? Sluiten de tests aan bij de ideeën die werden verwoord in de politieke debatten?

De effecten van de introductie van de burgerschapstoetsen zullen worden beschreven aan de hand van een kwantitatieve analyse van cijfers over naturalisatie en cijfers over de toets. Is het aantal naturalisatieaanvragen in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk veranderd na de invoering van de toets? Kan deze verandering worden verklaard door de ingebruikname van de toets, of spelen andere factoren een rol? Door te kijken naar het aantal immigranten dat daadwerkelijk slaagt voor de toetsen en de kenmerken van deze immigranten kan worden nagegaan of de toetsen een selectief effect hebben. Zijn er bepaalde categorieën immigranten die worden uitgesloten van burgerschap?

De vraag naar de effecten van de toetsen zal ook worden beantwoord met behulp van kwalitatief empirisch onderzoek. In de drie landen zijn interviews afgenomen met beleidsmakers, gemeenteambtenaren, medewerkers van immigrantenorganisaties, taaldocenten en immigranten.

Burgerschap

In de literatuur worden vier modellen onderscheiden, die ieder een andere betekenis toekennen aan burgerschap en het belang hiervan voor het individu en de maatschappij: een *libertarian*, een liberaal, een republikeins en een communitaristisch model (Kostakopoulou 2003: 94). In het libertarian model worden de toekomstige burgers geselecteerd op basis van de voordelen die het accepteren van de immigrant als volwaardig lid van de samenleving met zich mee zal brengen. Naturalisatie wordt niet gezien als een lidmaatschapstest. De voorwaarden voor naturalisatie zijn vrij gemakkelijk te vervullen. Een zekere periode van verblijf en bewijs dat de aanvrager over voldoende vaardigheden en kennis beschikt om aan de behoeften van de gastmaatschappij te voldoen, volstaan.

In het liberale model wordt naturalisatie gezien als een recht voor lang in het land verblijvende immigranten. Alle leden van de samenleving moeten de politieke rechten die verbonden zijn aan het bezit van de nationaliteit, kunnen uitoefenen. De voorwaarden voor naturalisatie zijn laag. Volgens sommige auteurs is alleen het stellen van een korte verblijfseis toegestaan (vgl. Rubio-Marin 2000, Bauböck 1994, Carens 1989).

In het republikeinse model wordt de nadruk gelegd op politieke participatie. Volgens het republikeinse ideaal streven toekomstige burgers het publieke belang na. Een bepaalde periode van verblijf, het afleggen van een eed, een toets over de ideologische overtuiging en een toets over taalkennis en kennis van de constitutionele geschiedenis van het land zijn voorwaarden voor naturalisatie die onder het republikeinse model kunnen worden verantwoord.

Communitaristen leggen de nadruk op het behoud van de identiteit van de gemeenschap. Een immigrant die wil naturaliseren moet de nationale identiteit delen. Een zekere mate van assimilatie is een absolute voorwaarde voor naturalisatie (Neuman 1994: 241). De voorwaarden voor naturalisatie zijn streng. De toekomstige burger moet laten zien dat hij of zij loyaal is aan de staat en over voldoende kennis van de taal, de maatschappij en de geschiedenis van het land beschikt. Een burgerschapsceremonie markeert het einde van het naturalisatieproces.

Voorlopige resultaten

Wat betreft Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn de debatten voorafgaand aan de introductie van de toetsen reeds grotendeels geanalyseerd. In het Verenigd Koninkrijk was het voornaamste argument dat werd aangevoerd om de noodzaak van een burgerschapstest te onderbouwen het creëren van een gedeelde gemeenschappelijke identiteit. Dit idee past het beste in het communitaristische model.

In de Nederlandse politieke debatten werd in eerste instantie veel aandacht besteed aan de mogelijkheid om gebruik te maken van alle rechten en plichten van het Nederlanderschap. Vooral aan het kunnen uitoefenen van het stemrecht werd belang gehecht. Aanvankelijk werden dus met name republikeinse argumenten aangevoerd. Later werd het emotionele belang van het Nederlanderschap steeds vaker benadrukt. Het Nederlanderschap is iets om trots op te zijn en van toekomstige Nederlanders mag worden verwacht dat zij zich Nederlander voelen. Deze redenering past eveneens het best in het communitaristische model.

De vijfde deelvraag naar de effecten van de toets kan voor Nederland ook worden beantwoord. Sinds de introductie van de toets in 2003 is het aantal naturalisatieaanvragen aanzienlijk afgenomen. In vergelijking met 2002, werden er 70 procent minder aanvragen ingediend in 2004. In 2007 dienen, in vergelijking met 2002, nog steeds de helft minder mensen een aanvraag in. Dit betekent dat steeds minder immigranten worden geaccepteerd als volwaardig lid van de Nederlandse samenleving.

Uit de interviews die in Nederland zijn afgenomen blijkt bovendien dat de toets een selectief effect heeft. Vooral voor ouderen, laagopgeleiden en vrou-

wen die vanwege hun positie in het gezin niet de kans hebben de taal voldoende te leren blijkt de toets een reden te zijn van naturalisatie af te zien. Zij hebben vooral moeite om aan de eis van schriftelijke taalvaardigheid te voldoen. Immigranten uit deze groep worden door de toets de facto uitgesloten van het Nederlanderschap.

Door de introductie van de toets in Nederland wordt de toegang tot het Nederlanderschap dus aanmerkelijk beperkt voor een aanzienlijke groep permanent verblijvende immigranten (Van Oers 2006). Omdat leden van deze groep geen stemrecht hebben in nationale verkiezingen, kunnen zij geen invloed uitoefenen op de beslissingen die ook ten aanzien van hen worden genomen. Dit roept vragen op met betrekking tot de legitimiteit van de Nederlandse democratie.

Literatuur

BAUBÖCK, R. (1994), *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration,* Aldershot: Edward Elgar Publishing.

BAUBÖCK, R., ERSBØLL, E., GROENENDIJK, K. and WALDRAUCH, H. (eds.) (2006), Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trends in 15 European Member States. Vol. I: *Comparative Analyses*, 15–34. Amsterdam: Amsterdam University Press.

CARENS, J. (1989), 'Membership and Morality', in: R. BRUBAKER (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham and London: University Press of America.

HART, B. de and R. van OERS (2006), 'European trends in nationality law', in: R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK and H. WALDRAUCH (eds.), Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trends in 15 European Member States. Vol. I: *Comparative Analyses*, 317–357. Amsterdam: Amsterdam University Press.

HANSEN, R., P. WEIL (2001), *Towards a European Nationality*, London: Palgrave Macmillan.

KOSTAKOPOULOU, D. (2003), 'Why Naturalisation?', *Perspectives on European Politics and Society*, 4(1), 85-115.

OERS, R. van (2006), *De Naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de Naturalisatietoets*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

RUBIO-MARÍN, R. (2000), *Immigration as a Democratic Challenge; Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

RECENSIES & SIGNALERINGEN

De Nederlandse rechtssociologie en de mist van de wetgever

Marc Hertogh[1]

Bespreking van:
- Nick Huls, *Actie en reactie: een inleiding in de rechtssociologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008, 367 pp., ISBN 978-90-5454-988-8.
- Rob Schwitters (in samenwerking met: Anita Böcker, Leny de Groot-van Leeuwen, Tetty Havinga, Alex Jettinghof en Freek Bruinsma), *Recht en samenleving in verandering: een inleiding in de rechtssociologie* (tweede druk), Deventer: Kluwer, 2008, 306 pp., ISBN 978-90-13-04867-4.

Wat zegt het over een vakgebied als in korte tijd twee nieuwe inleidingen (Huls 2008; Schwitters 2008) verschijnen, zodat er nu inmiddels drie (Griffiths & Weyers 2005) – of wat ruimer gezien zelfs vier (Hoekema & Van Manen 2000) of vijf (Schuyt 1981) – Nederlandse inleidingen in de rechtssociologie beschikbaar zijn? Betekent dit misschien, zoals sommige pessimisten zullen beweren, dat de Nederlandse rechtssociologie nog steeds een hopeloos verdeelde discipline is? Of toont het juist aan, zoals sommige optimisten wellicht zullen tegenwerpen, dat het vak springlevend is en stevig in het zadel zit? Om deze en andere vragen zo goed mogelijk te kunnen benantwoorden, zullen de nieuwe inleidingen van Huls en Schwitters in dit *review essay* worden benaderd vanuit drie verschillende invalshoeken; het perspectief van de student Rechten; het perspectief van de recensent; en het perspectief van de rechtssocioloog.

De student Rechten

Beide inleidingen zijn bedoeld om te worden gebruikt in het onderwijs aan beginnende Rechtenstudenten. Vanuit hun perspectief is vooral de toegankelijkheid belangrijk. Welke onderwerpen worden door Huls en Schwitters besproken, wat kan worden gezegd over de opzet en de structuur van beide inleidingen, en wat betekent dit voor de leesbaarheid van deze twee boeken?

Onderwerpen
Beide boeken behandelen grotendeels dezelfde onderwerpen en maken gebruik van dezelfde (klassieke) literatuur. Bij de uitwerking worden hier en daar wel verschillende accenten gelegd. Kort samengevat staan in beide boeken de volgende onderwerpen centraal: wetgeving, rechtspraak en geschillenbeslechting,

[1] Deze tekst is een bewerking van een co-referaat uitgesproken tijdens de VSR-studiemiddag op 13 juni 2008 in Utrecht.

rechtshulpverleners, en ambtelijke regeltoepassing. Beide boeken bieden op deze manier een goed overzicht van de rechtssociologie, dat iedere docent gemakkelijk als een kapstok kan gebruiken om zijn eigen colleges aan op te hangen.

Eén hoofdstuk dat misschien nog aan beide boeken zou kunnen worden toegevoegd, is een overzicht van de Nederlandse rechtssociologie als zelfstandige wetenschappelijke discipline. Wat zijn bijvoorbeeld belangrijke ontwikkelingen in de geschiedenis van het vak; wie waren in ons land belangrijke wegbereiders; en hoe staat het met de internationale ontwikkeling van het vakgebied? Voor wat betreft die laatste vraag moet wel nog worden opgemerkt dat beide boeken de nadruk leggen op de Nederlandse rechtssociologie. Het voordeel hiervan is dat beide boeken veel gebruik maken van herkenbare voorbeelden uit onderzoek en praktijk. Nadeel is echter dat dit soms ten koste gaat van de behandeling van de actuele internationale rechtssociologische literatuur. Dit geldt overigens wat meer voor het boek van Huls dan voor het boek van Schwitters.

Leesbaarheid

Vooral het boek van Schwitters heeft een heldere structuur waarin per hoofdstuk een duidelijk afgebakend thema centraal staat. De indeling van het boek van Huls is veel minder overzichtelijk. De verschillende hoofdstukken sluiten niet altijd even goed bij elkaar aan en spreken soms elkaar tegen. In Hoofdstuk 2 (Een uitstapje naar de sociologie) worden bijvoorbeeld Marx, Durkheim en Weber kort besproken en wordt aandacht besteed aan sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden. Deze drie beroemde wegbereiders komen in de rest van het boek echter niet of nauwelijks meer terug. In de volgende hoofdstukken wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van empirische studies die, methodologisch gezien, nogal afwijken van de steriele empirische cyclus uit hoofdstuk 2. Het afluitende Hoofdstuk 16 (Rechtsstaat en marktwerking in de risicomaatschappij) staat bovendien relatief los van de rest van boek.

De leesbaarheid van beide boeken leidt tot een tegenovergesteld oordeel. Het boek van Huls is vlot geschreven, zonder onnodig veel technische begrippen. Het boek van Schwitters hanteert een meer formele, academische toon. Er komen bovendien nogal wat specifieke sociologische begrippen voorbij, die voor het betoog niet altijd noodzakelijk zijn, en die waarschijnlijk voor de beginnende Rechtenstudent niet altijd even duidelijk zijn. Schwitters lijkt zich meer te richten op collega-wetenschappers, dan op relatieve buitenstaanders die zich voor het eerst oriënteren op de rechtssociologie. Een onderwerp als 'horizontaal bestuur' wordt daarom bijvoorbeeld niet geïllustreerd met aansprekende praktijkvoorbeelden, maar met een droge 'discussie-voor-insiders' tussen Paul Frissen en Frank Ankersmit (Schwitters 2008: 40 e.v.).

Bij de behandeling van rechtssociologische thema's bieden beide boeken de lezer ook veel feitelijke achtergrondinformatie. In het onderwijs kan die extra informatie soms goed van pas komen, maar op een aantal plaatsen is dit wat te ver doorgeschoten. Zo leidt bijvoorbeeld een bespreking van de formele wetgevingsprocedure (inclusief een opsomming van alle kabinetten sinds 1968) (Huls 2008: 73 e.v.) of een uitgebreid overzicht van het aantal advocaten in ons land (Schwitters 2008: 204 e.v.) wel erg af van het hoofdonderwerp en zou het beter

zijn om in een voetnoot te verwijzen naar aanvullende literatuur. Dit geldt ook voor de wel heel uitgebreide bespreking van het onderzoek naar de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP), die maar liefst drie hoofdstukken in beslag neemt (Huls 2008: hoofdstuk 13, 14, 15). Ten slotte valt op dat in beide boeken geen enkele verwijzing naar Internet is opgenomen, terwijl menig Rechtenstudent inmiddels meer tijd doorbrengt op *MSN*, *Hyves* of *YouTube* dan in de collegebanken.

De recensent

Vanuit het perspectief van de recensent is interessant om eens te kijken naar belangrijke overeenkomsten en verschillen tussen beide boeken. Welke wetenschappelijke benaderingen staan hierin centraal en welke kritische kanttekeningen kunnen hierbij worden gemaakt? Mij vallen – vanuit dit toeschouwersperspectief – vooral drie dingen op: de centrale focus van beide inleidingen; het rechtsbegrip dat in beide boeken centraal staat; en de voorkeur voor een normatieve rechtssociologie.

Mist van de wetgever

Huls wijst erop dat Nederlandse juristen en rechtssociologen volgens hun Amerikaanse collega's 'altijd de mist van de staat in hun hoofd' hebben (Huls 2008: 43). Zij denken vrijwel onmiddellijk aan de overheid of de wetgever als er een debat in termen van rechten worden gevoerd. Dit is misschien wel het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van beide boeken. Zowel Huls als Schwitters leggen veel nadruk op vraagstukken van beleid en overheidsregulering. Huls is hierin het meest expliciet. Volgens hem is, bijvoorbeeld, voor de rechtssocioloog de politieke besluitvorming, die aan wetgeving vooraf gaat, 'een essentieel onderdeel van zijn onderzoeksdomein' (Huls 2008: 69). Veel van de casuïstiek in dit boek gunt de lezer daarom een gedetailleerde blik in diverse 'Haagse achterkamertjes' als illustratie van het proces van 'wetgeving op de ambtelijke werkvloer' (Huls 2008: 103), bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Wet op de consumentenkrediet (WCK).

Ook in het boek van Schwitters is er veel aandacht voor overheidsregulering. Zo staat in Hoofdstuk 8 bijvoorbeeld de multiculturele samenleving centraal, maar dit onderwerp staat primair in de sleutel van het immigratie- en integratiebeleid. Op andere plaatsen wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de regulering van de prostitutiesector, de bescherming van de positie van de werknemer en de reorganisatie van de rechterlijke macht.

Hierdoor is er in beide boeken veel aandacht voor wat het recht betekent voor de maatschappij, maar veel minder aandacht voor wat de maatschappij betekent voor het recht. Wat ook het precieze onderwerp is, uiteindelijk blijkt voor beide auteurs steeds de belangrijkste vraag: *What works*? Dit maakt het punt dat in één van de boeken wordt aangestipt – in hoeverre is de rechtssociologie een hulpwetenschap voor de wetgever? (Schwitters 2008: 79) – een even ongemakkelijke als reële vraag.

Recht is officieel recht

Het tweede opvallende kenmerk van beide boeken is dat zowel bij Huls als bij Schwitters de nadruk ligt op het officiële, statelijke, recht. In theorie hanteren beide boeken weliswaar een meer genuanceerde benadering, en wordt bijvoorbeeld stil gestaan bij de verschillen tussen een juridisch en een rechtssociologisch rechtsbegrip (Schwitters 2008: 21), maar in de uitwerking gaat de aandacht vrijwel uitsluitend uit naar het statelijke recht. Beide boeken behandelen bijvoorbeeld (heel) kort het begrip 'rechtspluralisme' (Huls 2008: 37; Schwitters 2008: 25), maar dat is dan ook meteen het laatste wat de lezer hierover tegenkomt. Rechtspluralisme-in-enge-zin (het bestaan van verschillende vormen van overheidsrecht naast elkaar) komt in het boek van Schwitters bijvoorbeeld niet meer terug in het hoofdstuk over de multiculturele samenleving of in het hoofdstuk over de internationale rechtsorde. En rechtspluralisme-in-bredezin (het bestaan van andere vormen van recht los van de nationale staat) komt in beide boeken evenmin serieus aan de orde. De lezer zoekt tevergeefs naar uitgewerkte voorbeelden van gewoonterecht, informele regels, lokale normen, of andere vormen van niet-statelijk recht (vgl. Hertogh 2008). Deze eenzijdige invulling van het rechtsbegrip hangt nauw samen met een andere kritische vraag die bij beide boeken kan worden gesteld: Waar is de rechtsantropologie?

De meest voor de hand liggende plek om ook te kijken naar vormen van niet-statelijk recht, is waar zowel Schwitters als Huls aandacht besteden aan wat zij respectievelijk aanduiden als de 'sociale genese' (Schwitters 2008: 39 ev.) of 'sociale productie' (Huls 2008: 34 e.v.) van recht. Deze onderdelen blijken echter ook volledig 'statelijk' te worden ingekleurd. Voor Schwitters (hoofdstuk 2) blijkt de 'sociale genese' van recht vooral een aanleiding om met een aantal grove penseelstreken enkele belangrijke historisch-culturele ontwikkelingen te schetsen bij recente wetgeving. Tekenend voor de benadering van Huls is bovendien dat hij weliswaar een aparte paragraaf heeft ingeruimd voor de bespreking van een aantal 'maatschappelijke bronnen van recht', maar dat naast achtereenvolgens 'de politiek', 'economische-technologische ontwikkelingen', en 'juridische professionals' de 'rechtsopvattingen van burgers' hierbij pas als allerlaatste categorie worden genoemd (Huls 2008: 34). Het voordeel van deze nadruk op het officiële recht is misschien dat beide boeken zo dicht in de buurt blijven bij de belevingswereld van de jurist en de Rechtenstudent. Het grote nadeel is echter dat een belangrijk onderdeel van de hedendaagse rechtssociologie (-antropologie) niet aan bod komt of onvoldoende uit de verf komt.

Gematigd normatief

De derde kritische kanttekening die bij beide boeken kan worden gemaakt hangt samen met hun visie op de rechtssociologie. Voor zowel Huls als Schwitters is het bedrijven van rechtssociologie niet alleen verbonden met wetenschappelijke, maar ook met maatschappelijke ambities. Dit betekent dat de eigen normatieve opvattingen van beide auteurs soms nadrukkelijk in de tekst doorklinken.

Huls is hierover het meest expliciet. Zo schrijft hij al in het voorwoord: 'De lezer is gewaarschuwd: in dit boek is geen commentator, maar een enthousiast medespeler aan het woord.'(Huls 2008: 6) In de inleiding wordt bovendien

duidelijk dat hij 'Nederland sinds 1968' als centraal thema in zijn boek beschouwt, waarbij hij 'de betekenis van recht, politiek en geld voor gewone mensen' (blz. 43) als rode draad hanteert voor het formuleren van 'rechtskritiek' (blz. 41). Schwitters is, op het eerste gezicht, wat terughoudender in het formuleren van zijn eigen normatieve agenda. Dit verschil tussen beide boeken lijkt ook tot uitdrukking te komen in de manier waarop zij antwoord geven op de vraag welke rol het begrip 'rechtvaardigheid' speelt in de rechtssociologie. Volgens Schwitters (2008: 14) speelt dit begrip in het rechtssociologische denken een ondergeschikte rol. Huls (2008: 43), daarentegen, wijdt hier een aparte paragraaf aan en noemt Walzer's boek *Spheres of Justice* als een goed voorbeeld van een 'rechtssociologische benadering van het begrip rechtvaardigheid'.

In hun nadere uitwerking blijken de verschillen tussen beide boeken echter veel minder groot en worden rechtssociologische thema's vaak besproken vanuit een (impliciete) normatieve positie. Zo lezen wij bij Schwitters dat bedrijfsmatige beleidsuitvoering leidt tot 'rechtsongelijkheid' en andere 'principiele problemen' (Schwitters 2008: 197), dat strenge politiecontroles niet zijn te verenigen met de beginselen van de democratische rechtsstaat (Schwitters 2008: 241), en wordt er stevige kritiek geuit op het integratiebeleid (Schwitters 2008: 244). Bij de behandeling van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) wordt bovendien wél de positie van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) in abstracto besproken (Schwitters 2008: 255), maar ontbreekt een passage over de stevige maatschappelijke kritiek op de Commissie in bijvoorbeeld de zaak waarin een islamitische docente weigerde om de hand te schudden van haar mannelijke collega's (Vermeulen 2007). Bij Huls lezen we op een vergelijkbare manier dat moet worden voorkomen 'dat de rijken met geld alles kunnen kopen!'(Huls 2008: 45), dat de Europese Unie 'vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit' moet worden beschouwd als 'een stap terug' (Huls 2008: 82), en dat het recht van amendement door de Eerste Kamer in strijd is met de Grondwet (Huls 2008: 81). Het boek eindigt bovendien met de oproep dat er 'veel behoefte is aan meer recht en regulering' en een 'wereldomvattende *rule of law*.' (Huls 2008: 353)

Voor de goede orde: in beide boeken staat de normatieve positie van de auteurs niet centraal. Beide boeken zijn evenmin geschreven vanuit één alomvattende politieke theorie. Op veel plaatsen wordt echter niet op een neutrale manier verslag gedaan van praktijkonderzoek, maar worden empirische bevindingen steevast vergezeld van normatieve conclusies. Beide boeken vertegenwoordigen, met andere woorden, een gematigde normatieve rechtssociologie. Huls (2008: 42) beschrijft de rechtssociologie als een 'geestverruimend middel voor juristen'. Maar uit de genoemde voorbeelden blijkt dat een dergelijke normatieve benadering ook blikvernauwend kan werken. Zo bestaat het risico dat alleen die empirische bevindingen die het beste aansluiten bij de politieke agenda van de onderzoeker onder de aandacht worden gebracht, terwijl onwelgevallige conclusies worden genegeerd. Een normatieve invulling van de rechtssociologie wordt vaak verdedigd met als argument dat het belangrijk is om het juridische debat kritisch te blijven volgen. Maar wanneer iedere empiri-

sche analyse eerst normatief wordt bijgekleurd, ondermijnt dit juist de kritische kracht van de rechtssociologie in plaats van deze verder te versterken.

De rechtssocioloog

Beide boeken zijn natuurlijk in de eerste plaats bedoeld om beginnende studenten iets te leren over de rechtssociologie. Maar van deze boeken kunnen rechtssociologen zelf ook iets leren. Hoe staat anno 2008 het vak ervoor? Wat is, gelet op beide nieuwe inleidingen, de *state of the discipline* van de Nederlandse rechtssociologie?

Huidig paradigma: effectiviteit van het recht

Kees Schuyt schreef in 1971, in de eerste Nederlandse inleiding in de rechtssociologie, dat het vak nog verkeerde in een 'pre-paradigmatische fase' (Schuyt 1971: 43). Er bestond toen volgens hem nog geen eensgezindheid over het onderwerp en de methode van de rechtssociologie. Hoe staat het daar nu, bijna veertig jaar later, mee? De inleidingen van Huls en Schwitters brengen hierover zowel goed als slecht nieuws. Het goede nieuws is dat de rechtssociologie in ons land sinds de jaren zeventig wel degelijk een eigen paradigma heeft ontwikkeld (hoewel 'paradigma' in de sociale wetenschappen natuurlijk een lastig begrip is). Beide boeken, maar ook het meeste Nederlandse onderzoek waar zij naar verwijzen, staan bijna volledig in de sleutel van de effectiviteit van het recht. Meer in het bijzonder is de belangrijkste rode draad in beide boeken de kloof tussen de *law in the books* and de *law in action*. Soms gebeurt dat expliciet, maar vaak speelt deze tegenstelling op de achtergrond een belangrijke rol. Of het nu gaat om het inburgeringsbeleid, gelijke behandeling, de rechtshulpverlening, of de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen; de kern van de boodschap is steeds dat de wetgever ernaast zat. Of, anders gezegd, dat de wet in werkelijkheid anders uitpakt dan op papier.

Dit is natuurlijk een belangrijke, maar op den duur misschien ook wel een wat beperkte boodschap voor een heel vakgebied. Dit is het slechte nieuws uit beide boeken. Is deze nadruk op *the gap problem* niet wat mager? Er is immers zoveel meer tussen hemel en aarde dan alleen de tegenstelling tussen het recht-in-de-boeken en het recht-in-de-praktijk. Zijn er daarom binnen de rechtssociologie wellicht ook een aantal andere, nieuwe, invalshoeken te ontdekken? Beide boeken bevatten hiervoor twee veelbelovende kandidaten, die in de toekomst wellicht kunnen uitgroeien tot aanvullende of zelfs alternatieve paradigma's voor de Nederlandse rechtssociologie.

Legitimiteit van het recht

Het eerste thema is de legitimiteit van het recht. Dit onderwerp wordt met name in het boek van Huls nader uitgewerkt, maar komt ook bij Schwitters aan de orde. Dit is natuurlijk geen volstrekt nieuw thema in de rechtssociologie. Schuyt (1971: 142 e.v.) noemt het in zijn inleiding bijvoorbeeld al als één van de centrale onderwerpen van het vak en Hoekema en Van Manen hebben legitimiteit als rode draad gebruikt voor hun Amsterdamse inleiding in de rechtssociologie (Hoekema & Van Manen 2000). In het boek van Huls wordt in vier

hoofdstukken vooral aandacht besteed aan de legitimiteit van de rechter. Hierin komen onder meer het maatschappelijke vertrouwen in de rechtspraak, de naleving van rechterlijke uitspraken, en enkele voor- en nadelen van *mediation* aan de orde. Hoofdstuk 9 (De conjunctuur van het vertrouwen in de rechterlijke macht) geeft bovendien een helder overzicht van recente ontwikkelingen die ertoe hebben bijgedragen dat in ons land het vertrouwen in de rechtspraak allang niet meer vanzelf spreekt. Achtereenvolgens wordt hierbij onder meer aandacht besteed aan de kritiek op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de kritiek van rechtspsychologen op belangrijke strafzaken, en de groeiende kritiek van ontevreden burgers, inclusief Peter R. de Vries en Maurice de Hond. Bij Schwitters komt het thema legitimiteit in meer theoretische zin aan de orde in een uitgebreide (maar niet altijd even heldere) discussie van het werk van Weber (hoofdstuk 2). In de laatste paragraaf van hoofdstuk 5 (De rechterlijke macht in beweging) worden bovendien enkele onderzoeken naar het vertrouwen in de rechtspraak besproken.

Beide boeken laten zien dat het thema legitimiteit niet alleen bijzonder actueel is, maar inmiddels ook een stevige basis heeft in zowel theoretisch als empirisch onderzoek. Dit thema kan daarom ook in de rechtssociologie nog verder worden ontwikkeld. Hierbij is dan wel belangrijk dat dit onderzoek zich uitstrekt over het hele recht en niet alleen beperkt blijft tot de legitimiteit van de (straf)rechtspraak. Daarnaast draait het bij dit type onderzoek niet louter om legitimiteit vanuit een top-down perspectief, maar is juist ook de ervaren legitimiteit van het recht van belang (Weyers & Hertogh 2007).

Globalisering en de internationale rechtsorde

Het tweede thema dat in de toekomst waarschijnlijk een steeds grotere rol zal gaan spelen binnen de rechtssociologie, is een verzameling onderwerpen onder de brede noemer van globalisering en de internationale rechtsorde. Dit thema is vooral in het boek van Schwitters verder uitgewerkt. In hoofdstuk 8 (Recht en de multiculturalisering van de samenleving) worden bijvoorbeeld de thema's van migratie en integratie besproken; en in hoofdstuk 9 (Sociaalwetenschappelijke aspecten van supranationaal recht) staan het recht van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) centraal. Beide hoofdstukken laten zien dat het thema van de internationale rechtsorde steeds belangrijker wordt, maar ook dat de rechtssociologische analyse van dit onderwerp nog in de kinderschoenen staat (vgl. Gessner 1995). Zo drukt de al eerder geconstateerde nadruk op beleid en op statelijk recht ook een duidelijk stempel op deze twee internationale hoofdstukken. Hierdoor gaat de aandacht vooral uit naar de samenwerking tussen nationale staten en naar het functioneren van internationale instellingen, maar blijven de inwoners van die staten grotendeels buiten beeld.

Globalisering en de internationale rechtsorde worden steeds belangrijker en hierbij kan in de toekomst misschien ook de rechtssociologie een belangrijke rol spelen. Hiervoor is dan wel belangrijk dat het blikveld wordt verruimd en zich niet alleen beperkt tot het internationale of Europese recht. Want juist in deze internationale context manifesteren zich de laatste jaren ook steeds meer vormen van niet-statelijk recht, bijvoorbeeld in de internationale handel (*lex*

mercatoria); op Internet; en door het optreden van invloedrijke NGO's. Bovendien is ook bij deze en andere voorbeelden van *global legal pluralism* (Snyder 1999) niet alleen het perspectief van de beleidsmaker of de juridische professional van belang, maar ook dat van de gewone burger.

Tot besluit

Vanuit het perspectief van de student Rechten, de recensent en de rechtssocioloog heeft de rechtssociologie er met de inleidingen van Huls en Schwitters twee mooie leerboeken bij, die een goede ingang bieden tot de belangrijkste onderdelen van het vakgebied. Beide boeken laten ook zien dat de Nederlandse rechtssociologie in een overgangsfase zit, waarin naast het vertrouwde thema van de effectiviteit zich een aantal nieuwe onderwerpen aandient.

Met titels als *Actie en Reactie* en *Recht en samenleving in verandering* suggereren beide boeken nadrukkelijk een eigentijds, dynamisch perspectief op de rechtssociologie. Die belofte wordt echter niet helemaal waargemaakt. In plaats daarvan lijkt het soms wel alsof de tijd is stil blijven staan. Beide boeken ademen op veel plaatsen – en misschien wel ongewild – de sfeer van de jaren zeventig. Rechtssociologie werd in die beginjaren vooral beschouwd als belangrijke leverancier voor progressieve 'rechtskritiek' en als instrument voor 'social engineering'. Hoewel daar toen misschien best wat voor te zeggen viel, zijn de tijden inmiddels veranderd. Veel van die veranderingen lijken echter in de boeken van Huls en Schwitters nog maar nauwelijks te zijn doorgedrongen. Hierdoor is hun perspectief op de sturende rol van de overheid en de centrale rol van het recht – maar daarmee ook hun visie op de rechtssociologie – soms wat gedateerd. Een eventuele volgende druk is daarom een mooie gelegenheid voor de presentatie van een meer eigentijdse benadering. Dit kan bijvoorbeeld door empirische analyses duidelijker te scheiden van normatieve opvattingen, door meer aandacht te besteden aan vormen van niet-statelijk recht, maar vooral door het zicht van de rechtssociologie niet langer te laten vertroebelen door de mist van de wetgever.

Literatuur

GESSNER, V. (1995), 'Global Approaches in the Sociology of Law: Problems and Challenges.' *Journal of Law and Society*, vol. 22, nr. 1, pp. 85-96.

GRIFFITHS, J. en H. WEYERS (red.) (2005), *De sociale werking van recht: een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie* (vierde druk), Nijmegen: Ars Aequi Libri.

HOEKEMA, A.J. en N.F. van MANEN (2000), *Typen van legaliteit: ontwikkelingen in recht en maatschappij* (tweede druk), Deventer: Kluwer.

SCHUYT, C.J.M. (1971), *Rechtssociologie: een terreinverkenning*. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

SCHUYT, C.J.M. (1981) *Recht en samenleving: centrale problemen, alternatieven en overzichten,* Assen: Van Gorcum.

SNYDER, F. (1999), 'Governing Economic Globalisation: Global Legal Pluralism and European Law', *European Law Journal*, vol. 5, nr. 4, pp. 334-374.
VERMEULEN, B.P. (2007), 'Handenschudden op school?' in: J.H. Gerards et al. (red.), *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2006*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 363-369.
WEYERS, H. en M. HERTOGH (2007), *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Groningen/Den Haag: WODC.

De angst voor de verschraling van de publieke sector

Albertjan Tollenaar

Bespreking van: Helen Stout, *Weerbare waarden, borging van publieke belangen in nutssectoren*, oratie, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007, 61 blz., ISBN 978-90-5454-882-9.

Aan de randen van de overheid doen zich interessante vraagstukken voor. Een regelmatig terugkerend thema in het publieke debat is de mate waarin publieke belangen nog voldoende kunnen worden beschermd. Dit thema komt aan de orde op uiteenlopende beleidsterreinen, van jeugdzorg tot gezondheidszorg en van nutsvoorzieningen tot openbaar vervoer. Op al deze beleidsterreinen is de rol van de overheid in de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. De publieke discussie en politieke ophef richten zich vaak op de consequenties van deze wijziging. Het gaat bijvoorbeeld over de hoge salarissen voor bestuurders van nutsbedrijven, die niet in verhouding staan tot de kwaliteit van de dienstverlening, haperende dienstregelingen bij de Nederlandse Spoorwegen, wachtlijsten in de jeugdzorg en bemoeizucht van verzekeraars die het voorschrijfgedrag van medische behandelaars proberen te beïnvloeden. Deze discussies leiden uiteindelijk tot de vraag of de overheid nog wel over voldoende instrumenten beschikt om de publieke belangen te beschermen.

Over deze vraag gaat de oratie van Helen Stout. Stout is met name geïnteresseerd in de borging van publieke belangen in de nutssectoren en concentreert zich daarbij op de transitie van overheidsdienstverlening naar een particuliere markt wat betreft het vervoer per spoor, de levering van elektriciteit, en de levering van telefoon- en telegrafiediensten. In al deze sectoren is de rol van de overheid veranderd van eigenaar van het staatsbedrijf, naar regulator en marktmeester.

De veranderende rol van de overheid impliceert in zekere zin een terugkeer naar de situatie die er was voordat de overheid zich met deze producten en diensten ging bemoeien. Zowel het vervoer per spoor, als de gaslevering en de telegrafie- en telefoondiensten werden in eerste instantie aangeboden door particuliere aanbieders. De particuliere markt functioneerde echter niet naar tevredenheid. Sommige verbindingen kwamen namelijk niet tot stand, of slechts tegen zeer hoge (maatschappelijke) kosten. In het begin van de 20e eeuw trok de overheid deze diensten naar zich toe. Dit resulteerde in een wijde variatie aan overheidsbedrijven, zowel op lokaal (gemeentelijk) niveau als op het niveau van de rijksoverheid.

Publieke belangen en publieke waarden

De oorspronkelijke reden voor de overheid om in te grijpen in de particuliere sector, vormt een aangrijpingspunt voor de eerste vraag die bij de bestudering van de borging van publieke belangen aan de orde komt, namelijk de vraag wat precies onder publieke belangen moet worden verstaan. In de oratie wordt deze vraag slechts zijdelings beantwoord. Stout noemt 'universele dienstverlening' als het publieke belang dat overheidsingrijpen in de nutssector rechtvaardigt. Hieronder wordt beschikbaarheid, redelijke voorwaarden, min of meer gelijke prijzen en betaalbaarheid verstaan. Betaalbaarheid bevat bovendien aspecten van sociale rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid. Naast universele dienstverlening wordt ook leveringszekerheid, kwaliteit, milieu, veiligheid en volksgezondheid door Stout tot het publieke belang gerekend.

Stout onderbouwt de keuze voor deze publieke belangen niet, waardoor de analyse enigszins in de lucht blijft hangen. Ze verwijst soms naar de historie en doet verder een beroep op *common sense*: dit zijn de belangen die 'men in het algemeen' als publieke belang zal aanmerken. Het begrip publiek belang heeft daardoor bij Stout in hoge mate een tautologisch karakter: publieke belangen vergen overheidsingrijpen, omdat de overheid ze als belangrijke belangen heeft aangemerkt en omdat ze op draagvlak leunen.

Hoewel deze benadering misschien wel bruikbaar kan zijn, overtuigt ze niet. Het verdient de voorkeur om in ieder geval een sluitende redenering te volgen waaruit publieke belangen kunnen worden afgeleid. Het ligt voor de hand om vanuit verschillende perspectieven het publieke belang te definiëren. Het recht (mensenrechten bijvoorbeeld), maar ook de geschiedenis (wat is er in het verleden als publiek belang aangemerkt) en de economie zijn drie mogelijke disciplines waarmee publieke belangen kunnen worden herkend. In een economische invalshoek wordt bijvoorbeeld verondersteld dat particulieren, gedreven door het streven naar welvaartsmaximalisatie, tot ruiltransacties zullen komen. Voor zover ruil tot stand komt zonder externe effecten, is er geen reden voor de overheid om in te grijpen. Waar zich wél externe effecten voordoen, moet de overheid corrigeren. Deze externe effecten vormen dan de publieke belangen.

Stout lijkt in haar oratie op meerdere gedachten te hinken. Enerzijds beschrijft ze het marktfalen in de nutssectoren als aanleiding voor de overheid om in te grijpen. Anderzijds verwijst ze naar een subjectieve, politieke definitie van publieke belangen. Het begrip publiek belang blijft hierdoor een mystificatie. Het refereren aan het publieke belang lijkt in zichzelf al een overtuigend argument om overheidsingrijpen te rechtvaardigen. Maar waarom is een gelijke prijs voor een ieder een publieke waarde? Waarin zit precies de publieke waarde van de 'betaalbare' diensten, oftewel: wanneer is een nutsdienst niet meer betaalbaar? Wie bepaalt dat eigenlijk?

Borgingsmechanismen: markt of overheid?

Een vervolgvraag is de wijze waarop publieke belangen moeten worden geborgd. Publieke belangen hoeven niet noodzakelijkerwijs te worden geborgd door overheidsingrijpen. Stout wijst, in navolging van anderen, op de borging

van publieke belangen in de markt.[1] De ruiltransacties die in de markt plaatsvinden, leiden, zo is althans de veronderstelling, tot de meest efficiënte welvaartsverdeling. Aanbieders worden, onder invloed van concurrentie van andere aanbieders, gedwongen om een scherp aanbod te doen. Afnemers hebben keuzevrijheid en kunnen kiezen voor het aanbod dat het beste aansluit bij hun individuele wensen.

Dit marktmodel is gebaseerd op een aantal premissen. De belangrijkste veronderstelling is dat individuele burgers rationeel opereren en hun keuzegedrag laten beïnvloeden door nutsmaximalisatie. Het gedragsalternatief dat het meest bijdraagt aan het individuele nut, wordt gekozen. In werkelijkheid blijkt het keuzegedrag van burgers echter vele malen complexer. Individuen overzien niet alle gedragsalternatieven, kunnen niet alle consequenties beredeneren en kiezen niet altijd voor het alternatief dat objectief gezien het meeste nut genereert.

Ondanks de geringe rationaliteit zullen er uiteindelijk wel transacties tot stand komen. Door die transacties worden sommige publieke belangen bedreigd. Voor zover solidariteit bijvoorbeeld als publiek belang wordt beschouwd, zal al snel blijken dat de markt niet leidt tot solidaire oplossingen. Voor de nutsdiensten betekent dit dat niet iedereen hetzelfde aanbod zal worden gedaan. In de markt worden bijvoorbeeld nutsdiensten in een landelijk gebied tegen een hogere prijs en slechtere voorwaarde aangeboden dan in stedelijk gebied.

Voor het beredeneren wat nu het meest adequate borgingsmechanisme is, komt men dus in de redenering die de markt centraal stelt uiteindelijk, net als bij de definitie van het publiek belang, uit op vormen van marktfalen. Waar de markt een publiek belang niet kan borgen, is een alternatief borgingsmechanisme noodzakelijk. Vaak zal dit leiden tot een vorm van overheidssturing, hoewel niet uitgesloten hoeft te worden dat het publieke belang wordt geborgd via sociale netwerken, zoals verenigingen of corporaties.

Overheidssturing via regelgeving en contracten

Wanneer het aankomt op een borging door de overheid, zijn verschillende borgingsmechanismen denkbaar. In de eerste plaats kan de overheid met wetgeving éénzijdig rechten en plichten verdelen over marktpartijen. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld worden verplicht om ook openbaar vervoer leveren in onrendabele gebieden. De overheid kan zelfs een maximale prijs vaststellen.

Een meer gericht sturingsmiddel is het sturen via contracten. De overheid kan als opdrachtgever functioneren en het gewenste gedrag contractueel bedingen. Met name Wolfson heeft aandacht gevraagd voor dit borgingsmechanisme, dat hij de transactiestaat noemt.[2] Met elke burger kunnen individuele afspraken

---

1 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken 2003.

2 D.J. Wolfson, *Transactiestaat als bestuurlijke vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005.

worden gemaakt. Het contractmodel is gebaseerd op een zekere wederkerigheid, waardoor handhaving eenvoudiger is. Met het contract wordt bovendien gerefereerd aan de sociale norm die het ondertekenen van een contract met zich meebrengt: pacta sunt servanda, oftewel afspraak is afspraak. In de nutssectoren komen contractuele relaties voor in de vorm van de concessies aan bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen voor het treinvervoer.

In de praktijk blijkt echter dat het opdrachtgeverschap de overheidsvertegenwoordigers slecht afgaat. Net als bij andere contracten, blijken de contracten die de overheid sluit, vaak onvolledig en moeilijk afdwingbaar. Bovendien komt het niet tot maatwerk, omdat de contracten worden gesloten door (overheids)bureaucratieën die naar gelijkheid en zekerheid tenderen en dus algemene afspraken maken. Mogelijk is er een gevarieerd aanbod, maar daarmee komt nog niet voor iedere individuele afnemer een product tot stand dat precies past bij diens individuele voorkeuren. De reïntegratiemarkt vormt hiervan een voorbeeld. De veronderstelling dat voor iedere individuele uitkeringsgerechtigde een passende inspanning wordt verricht, waardoor deze snel weer naar de arbeidsmarkt wordt geleid, blijkt in de praktijk irreëel. Men werkt vaak met standaardcontracten en biedt nauwelijks ruimte voor onderhandeling.

Institutionele borging als oplossing?

Als derde instrument voor de borging van publieke belangen noemt Stout de borging via instituties. De overheid kan de machtsverhoudingen binnen de instituties die producten en diensten aanbieden, beïnvloeden. Via ondernemingsraden heeft de overheid bijvoorbeeld werknemers invloed gegeven op het sociale beleid van bedrijven.

Stout ziet in deze institutionele borging het belangrijkste instrument om publieke belangen te verankeren. Volgens haar moeten publieke belangen onderdeel worden van het eigen belang van de onderneming. Dat kan bijvoorbeeld door bij bedrijven die opereren in een natuurlijk monopolie en waarbij consumenten dus niet hun onvrede kenbaar kunnen maken door te kiezen voor een alternatieve aanbieder, een speciale commissaris in de Raad van Commissarissen aan te stellen die zich richt op het beschermen van het belang van consumenten. Ook via het aandeelhoudersschap kan het publieke belang worden geborgd. Stout noemt de *private interest groups*, zoals milieuorganisaties, die via aandelen invloed uit zouden moeten oefenen op een bedrijf en zo het belang dat door deze groepen wordt behartigd, kunnen laten doorklinken in de bedrijfsvoering. Stout vindt zelfs dat een meerderheid van het aandelenkapitaal bij de representanten van de verschillende publieke belangen moet worden ondergebracht.

De oratie van Stout mondt uit in een betoog gericht op het vinden van steun voor de institutionele borging. Daarbij worden de nadelen genegeerd. Bij de alternatieve borgingsmechanismen via markt, regelgeving en contracten wordt wel uitgebreid op de nadelen ingegaan. Zo bezien is het betoog wat onevenwichtig. Ook bij institutionele borging zijn immers nadelen te bedenken. Zo is het publieke belang gecompliceerd en vaak een resultante van tegengestelde belangen. Dit heeft als gevolg dat de meerderheidsaandeelhouders het onder-

ling niet altijd eens zullen zijn. De vraag is dus of de institutionele borging in de praktijk tot de uitkomst leidt dat de aandeelhouders de juiste beslissing, die het meest tegemoetkomt aan het publieke belang zullen nemen. Er zullen wisselende meerderheden ontstaan, waarbij de minderheidsaandeelhouders, die als enige doel hebben het maximaliseren van de winst van het bedrijf, de doorslag kunnen geven.

Bovendien is het idee van Stout gebaseerd op een goed functionerende *civil society* met maatschappelijke organisaties die in staat zijn om belangen tot daden om te zetten. Ook van deze vooronderstelling kan men de realiteitswaarde betwijfelen. In hoeverre kan men immers verwachten dat een maatschappelijke organisatie ook daadwerkelijk handelt in het licht van de belangen die ze zegt te vertegenwoordigen? Bovendien is er een gevaar van elitevorming en rolconflicten. De milieuactivist zal zich niet vereenzelvigen met de deelnemers aan de aandeelhoudersvergadering. Indien dezelfde milieuactivist deel moet nemen aan de vergadering, dan komt hij onvermijdelijk in conflict met zijn ideologische voorkeur. Ten slotte zijn er nog de belangen die in het geheel niet worden vertegenwoordigd. Met name de belangen van toekomstige generaties zullen slechts indirect worden behartigd.

Een logische conclusie die zich uit het voorgaande opdringt, is dat de aandelen niet in handen moeten worden gelegd van private interest groups, maar van de overheid zelf. Dit impliceert een terugkeer naar de staatsbedrijven. Dat hieraan ook de nodige nadelen zijn verbonden, is de laatste decennia genoegzaam gebleken. Het vraagstuk naar de borging van publieke belangen verdient dus nader denkwerk. Al met al overtuigt Stout misschien niet, maar ze zet met haar oratie wel aan tot nadenken.

De effectiviteit van versnellingsinterventies in rechtbanken

Edwin de Jong

Bespreking van R.J.J. Eshuis (2007) *Het recht in betere tijden, over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 38o blz., ISBN 978-90-5454-947-5.

Rond de eeuwwisseling hebben er veel discussies plaatsgevonden over de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak. Een van de meest gehoorde klachten indertijd had betrekking op de lange duur van rechtszaken. Het duurde gemiddeld twee jaar voordat een civiele rechtszaak werd afgehandeld. Zowel de politiek als de rechtspraak zelf begon zich te realiseren dat er iets aan deze lange doorlooptijden moest gebeuren. Ten einde de kwaliteit van de rechterlijke organisatie te verbeteren is op advies van de Commissie Leemhuis een pakket aan maatregelen genomen. Dit resulteerde onder meer in een herziening van de rechterlijke organisatie en het instellen van een Raad voor de Rechtspraak in 2002. Deze moderniseringsoperatie is nu grotendeels afgerond en de Commissie Evaluatie Rechterlijke Organisatie heeft eind 2006 geconcludeerd dat de modernisering van de rechterlijke organisatie goed is verlopen. Het proefschrift van Roland Eshuis heeft betrekking op een van de aspecten van de verbetering: de doorlooptijd van civiele rechtszaken. Voor Eshuis zijn doorlooptijden een bekend thema. Hij is al vanaf 1997 bezig met de bestudering van tijdigheidsaspecten binnen de civiele rechtspraak. Al eerder heeft hij een studie voor het WODC gepubliceerd over doorlooptijden van handelsgeschillen (Eshuis, 1998).

Voor lange doorlooptijden kunnen op verschillende aggregatieniveaus verklaringen worden gezocht. Op het zaakniveau kunnen – zo is vaak de veronderstelling – de complexiteit van de zaak en procedeergedrag van partijen van invloed zijn op de tijdsduur van een rechtszaak. Op het niveau van de rechtbank spelen zaken als casemanagement en werkachterstanden en op het niveau van de wetgever heeft de inrichting van het procesrecht zijn weerslag op het tijdsverloop van rechtszaken. Het WODC-onderzoek van Roland Eshuis maakte al duidelijk dat er op het 'rechtbankniveau' belangrijke vertragende factoren te vinden zijn. In dat onderzoek werden vooral de werkachterstanden bij rechtbanken aangewezen als hoofdoorzaak voor een lange doorlooptijd. Het promotieonderzoek van Roland Eshuis bouwt voort op de ervaring die hij heeft opgedaan in het WODC-onderzoek, maar hij neemt ook andere factoren in ogenschouw. Bovendien heeft het proefschrift meer theoretische diepgang dan het WODC-onderzoek.

Het proefschrift heeft betrekking op de doorlooptijd van civiele procedures. In principe staat niet de verklaring van de *totale doorlooptijd* van deze civiele

procedures centraal, maar de *reductie* van de doorlooptijd door verschillende overheidsmaatregelen. Eshuis lijkt hier overigens geen scherpe keuze te maken omdat hier en daar ook analyses in het boek te vinden zijn die betrekking hebben op de beantwoording van de eerste vraag. De *reductie* van de (mediane) doorlooptijd is dus de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Gezien de problematiek bij met name Amerikaans onderzoek is dit een verstandige keuze geweest. De beleidsinstrumenten zijn de onafhankelijke variabelen. Het onderzoek krijgt zo het karakter van een beleidsevaluatie.

Eshuis ontwikkelt een conceptueel kader op basis van een mooi en volledig overzicht van de (meestal Amerikaanse) literatuur over doorlooptijden bij rechtbanken. In het Amerikaanse onderzoek worden verscheidene oorzaken voor de lange doorlooptijd van rechtszaken gevonden. Wat vooral opvalt, is de enorme variatie in aanpak en conclusies die in de literatuur bestaat. In mijn eigen proefschrift (De Jong, 2004) heb ik met deze Amerikaanse literatuur geworsteld, maar het bleek lastig om een eenduidige vertaling te maken naar de Nederlandse situatie. Ook het proefschrift van Eshuis ondervindt last van dit probleem. Hoewel er een goed overzicht van de literatuur wordt gegeven, wordt er op basis van de literatuur geen eenduidig theoretisch model ter verklaring van de doorlooptijd ontwikkeld. Veel van de gevonden factoren uit de Amerikaanse literatuur hangen samen met werkvoorraden en termijnstelling. Deze vinden we terug in het empirische deel van het onderzoek. Daarnaast wordt in verschillende onderzoeken de 'local legal culture' (wat dat ook moge zijn) als belangrijke verklaring van lange doorlooptijden genoemd. Eshuis stelt zich op het standpunt dat de culturele verschillen tussen Nederlandse rechtbanken dusdanig klein zijn dat er onvoldoende sprake kan zijn van verschillende culturen tussen rechtbanken om de verschillen tussen de rechtbanken te verklaren.

In het boek komen verschillende maatregelen van de rijksoverheid aan de orde die erop gericht zijn de doorlooptijden in civiele procedures te verkorten. Deze maatregelen worden in het boek 'interventies' genoemd. De eerste belangrijkste interventie is de invoering van het landelijk rolreglement. Dit betekent kort gezegd dat er bij de rechtbanken een sterker casemanagement wordt ingevoerd en dat termijnen strenger worden bewaakt. Een negatief effect van het rolreglement is de zogenaamde 'parkeerrol'. Een parkeerrol is een bestand met zaken die om wat voor reden dan ook stil zijn komen te liggen. Het is gebleken dat rechtbanken de zaken op de parkeerrol niet meerekenen in de doorlooptijd, waardoor een onterecht positief beeld van de doorlooptijd ontstaat. De tweede interventie is de herziening van het burgerlijk procesrecht. Door deze herziening heeft de wetgever gepoogd de routing van het procesdossier te stroomlijnen, in die zin dat overbodige stappen zoveel mogelijk moesten worden voorkomen. De derde interventie is gericht op werkvoorraadvermindering. Het blijkt dat de wachttijd in veel rechtszaken vele malen groter is dan de bewerkingstijd. Voor een deel is die wachttijd onbeïnvloedbaar omdat partijen de gelegenheid moeten hebben om stukken aan te leveren. Maar de wachttijd wordt voor een groot deel bepaald door de loketwachttijd, ofwel het 'wachten tot de zaak eindelijk aan de beurt is'. Veel rechtbanken kampen met grote werkachterstanden, die in sommige gevallen groter zijn dan de jaarproductie. Binnen de derde interventie wordt getracht de rechterlijke capaciteit te vergro-

ten en te flexibiliseren. Een opvallend onderdeel van deze interventie is de invoering van een 'vliegende brigade'. Deze vliegende brigade is een groep rechters die zaken van rechtbanken overneemt wanneer die te maken krijgen met een piekbelasting.

Bovenstaande interventies worden afgezet tegen de eerder beschreven (Amerikaanse) literatuur, waardoor voorafgaand aan de eigenlijke empirische toetsing een kritische reflectie op de beleidstheorie wordt verkregen. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van enkele lokale ontwikkelingen. Voor een deel hangen deze lokale ontwikkelingen samen met de bovengenoemde interventies. Belangrijk is hier onder meer in hoeverre de rechtbank tijdigheid een urgent probleem vindt, hoe groot de implementatie-inspanning was en in welke mate de rijksmaatregelen worden nageleefd door de individuele rechtbanken.

Het proefschrift is een degelijk stuk werk, dat vooral uitblinkt in het presenteren van veel empirische gegevens en een grondige analyse van dit materiaal. Na de beschrijving en kritische beoordeling van het rijksbeleid volgt mijns inziens het meest interessante deel van het onderzoek: de empirische toetsing van de effectiviteit van de interventies. De kritische bril waarmee het (rijks)beleid wordt geëvalueerd is het sterkste punt van het boek en levert fundamentele kennis over de uitwerking van dat beleid.

Eshuis geeft eerst een overzicht van de doorlooptijd en kenmerken van zaken en het procesverloop. Vervolgens wordt het effect van de rijksmaatregelen (het landelijke rolreglement, herziening burgerlijk procesrecht en voorraadvermindering en de vliegende brigade) in drie hoofdstukken getoetst. In het een na laatste hoofdstuk wordt een totaalmodel gepresenteerd en worden verklaringen gezocht voor verschillen in de mediane doorlooptijd van rechtbanken. In Nederland zijn negentien rechtbanken, waardoor Eshuis in de meeste gevallen analyses uitvoert met negentien waarnemingen. Wanneer met dergelijke geaggregeerde data wordt gewerkt kunnen vaak sterke verbanden worden gevonden. Het lukt Eshuis dan ook bijzonder goed om verschillen in de mediane doorlooptijd tussen rechtbanken te verklaren, met een verklaarde variantie – afhankelijk van het gekozen model – tot boven de 75 procent. Vooral het intensiveren van het vroegste stadium van de gerechtelijke procedure en het verminderen van zaaksvoorraden heeft een groot positief effect weten te sorteren. Verder blijkt de implementatie-inspanning een statistisch significante verklaring te bieden. Opvallend is dat rechtbanken die toch al lange doorlooptijden hadden weinig geneigd waren tot verandering, terwijl de 'goede' rechtbanken de verbeteringen hebben doorgevoerd. Het aanscherpen van de termijnbewaking heeft geen zelfstandige invloed op de vermindering van de doorlooptijd. De conclusie luidt dat het beleid tamelijk succesvol is geweest. Bij zeventien van de negentien rechtbanken nam de mediane doorlooptijd af en bij vier rechtbanken was er zelfs sprake van een halvering van de doorlooptijd.

Wat ik altijd opvallend heb gevonden, zijn de enorme verschillen in doorlooptijden tussen zaken, ook binnen één rechtbank. Die verschillen tussen zaken binnen rechtbanken komen ook voor bij de civiele zaken die zijn onderzocht. Eshuis heeft geprobeerd op een geaggregeerd niveau aan de hand van het procesverloop en zaakkenmerken hiervoor een verklaring te vinden. Vooral het

procesverloop blijkt een belangrijke bijdrage te leveren. Een verklaring voor de variatie in doorlooptijd tussen zaken binnen rechtbanken wordt mijns inziens slechts ten dele gevonden.

In het onderzoek is een drietal (clusters van) interventies geëvalueerd. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat een goed beeld ontstaat van de werking van het beleid. Een van de nadelen van de gekozen onderzoeksopzet is dat alleen de effectiviteit van gerealiseerde interventies kan worden onderzocht. In die zin is het een retrospectieve methode. In het concluderende hoofdstuk 11 worden echter nog een groot aantal 'andere wegen' om te versnellen genoemd. Voorbeelden zijn het verbijzonderen en parallelliseren van zaakstromen, centrale voortgangsbewaking, verruiming van de bevoegdheden van de rechtbank, inzet van financiële instrumenten en het contracteren van deskundigen. Op zich zijn het plausibele maatregelen, maar het wordt niet duidelijk op grond van welke resultaten deze interventies worden voorgesteld. Ook wordt geen directe link gelegd naar de theorie.

Het boek geeft veel informatie over de maatregelen die binnen de civiele sector zijn genomen om de doorlooptijden te verkorten. Over deze maatregelen is veel geschreven, maar er is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit ervan. Het empirische deel van de dissertatie van Eshuis vult deze leemte in kennis in. Alleen daarom al is dit onderzoek een must voor iedereen die geïnteresseerd is in de organisatiekant van de rechtspraak. Vooral de kwantitatieve aanpak van het onderzoek en de degelijkheid van de analyses spreekt mij erg aan. Mede door de zorgvuldigheid van de analyses is het Eshuis goed gelukt aan te tonen welke interventies hebben gewerkt en welke niet. Deze resultaten in combinatie met de gefragmenteerde literatuur op dit gebied, is een goede basis voor de volgende stap in de theorieontwikkeling op het gebied van doorlooptijdenbeleid binnen gerechtelijke instellingen.

Literatuur

ESHUIS, R.J.J. (1998), *Een kwestie van tijd; onderzoek naar de doorlooptijden in handelszaken*, Den Haag: WODC.

JONG, P.O. de (2004), *Beroep op tijd; een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Inheemse rechten en zelfbeschikking in Colombia

Willem Assies

Bespreking van: Joris J. van de Sandt, *Behind the Mask of Recognition; Defending autonomy and communal resource management in indigenous resguardos, Colombia*, academisch proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Amsterdam, uitgegeven in eigen beheer, 2007, 289 pp., ISBN 978-90-9021768-0.

In 1991 werd in Colombia een nieuwe grondwet aangenomen, een wet die autonomie toekende aan de inheemse gemeenschappen. Joris van de Sandt onderzocht ruim vijftien jaar later de gevolgen daarvan voor één van die gemeenschappen. In de jaren voorafgaande aan de grondwetswijziging was het geweld van de kant van drugskartels, guerrilla's en paramilitairen hand over hand toegenomen en was onder de Colombianen het vertrouwen in de staat, haar instituties en de gevestigde politieke partijen steil gedaald. Na een door studenten begonnen beweging die opriep bij de lokale, regionale en parlementaire verkiezingen, begin 1990, een 'zevende stem' bij te leggen, hadden twee miljoen Colombianen een onofficieel stembiljet toegevoegd om op te roepen tot het houden van een grondwetgevende vergadering. Een nieuwe grondwet werd gezien als een mogelijkheid het land voor totale ontreddering te behoeden. Na het nodige politieke getouwtrek werden verkiezingen voor een grondwetgevende vergadering gehouden die een duidelijke breuk met de dominantie van de twee traditionele politieke partijen opleverden. De vergadering werd gekenmerkt door pluralisme, respect voor minderheden en deelname van een aantal gedemobiliseerde guerrillabewegingen.

Een van de aspecten die grote aandacht kreeg was de aanwezigheid van drie vertegenwoordigers van organisaties van inheemse volken. Hoewel de inheemse volken – minstens 81 verschillende volken die meer dan zestig verschillende talen spreken – slechts zo'n 2 procent van de totale bevolking uitmaken, speelden hun vertegenwoordigers een prominente rol omdat zij symbool stonden voor pluralisme, tolerantie, verzoening en participatie. Met de nieuwe grondwet werd afgestapt van de assimilatiepolitiek en werd de etnische en culturele diversiteit van de Colombiaanse natie formeel erkend. Daarnaast werd de collectieve eigendom van inheemse *resguardos* (reservaten) bevestigd en beschermd en kregen de *resguardos* een plaats in een gedecentraliseerd administratief bestel. Inheemse autoriteiten en vormen van rechtspleging werden erkend. De nieuwe grondwet werd beschouwd als een van de meest voorbeeldige grondwetten waar het gaat om de erkenning van inheemse rechten in Latijns Amerika.

In zijn proefschrift analyseert Van de Sandt hoe inheemse gemeenschappen in Colombia gebruik kunnen maken van de grondwettelijke erkenning van hun recht op autonomie en zelfbeschikking en welke invloed dit heeft op inheemse culturele patronen, socio-politieke instituties en rechtssystemen. Daarbij maakt hij gebruik van het concept 'etnische reorganisatie', de processen van sociale, economische, politieke en culturele reorganisatie die het voortbestaan en de transformatie van inheemse identiteit verklaren. Van de Sandt onderzoekt hoe deze veranderingsdynamiek in de nieuwe juridische context van grondwettelijke erkenning verschilt van eerdere processen van etnische reorganisatie. Hij doet dit door een studie van de Jambaló *resguardo* in het Cauca departement in Colombiaanse Andes, bewoond door de Nasa (voorheen ook wel Páez genoemd).

De Jambaló *resguardo* is een van de *resguardos* die in de koloniale periode werden gecreëerd. In het proefschrift wordt de geschiedenis van de *resguardo* uitgebreid beschreven. Na honderd jaar verzet tegen de Spaanse kolonisatoren zagen de Nasa zich in 1640 gedwongen zich over te geven. Rond 1700 verwierven zij territoriale rechten –de *resguardo*– en een zekere mate van zelfbestuur in het kader van het koloniale bestel. Dit ging gepaard met de opkomst van nieuwe vormen van leiderschap en nieuwe instituties die een aanpassing aan de koloniale verhoudingen inhielden, maar tegelijkertijd de consolidatie van de Nasa als gedifferentieerde groep mogelijk maakten. De relatieve autonomie en de landtitels werden echter vanaf het begin betwist door lokale machthebbers en Van de Sandt beschrijft hoe de Nasa gebruik maakten van koloniale wetgeving en de rechterlijke macht om de *resguardo* te verdedigen.

Na Colombia's onafhankelijkheid in 1821 werden pogingen ondernomen om de *resguardos* op te heffen en privé eigendom in te voeren. Dit stuitte op verzet en na afloop van de burgeroorlog van 1885 vond een verschuiving plaats in het beleid ten opzichte van de inheemse bevolking die in 1890 beslag kreeg in Wet 89. In deze wet werd de opdeling en privatisering van de *resguardos* voorlopig opgeschort en de lokale bestuursstructuur – een gekozen *cabildo* (raad) – werd vastgelegd. Met de opkomst van de koffie-economie nam de druk op de inheemse territoria echter weer toe en ondanks verschillende episodes van weerstand, was tegen het einde van de burgeroorlog (1948-1957) de politieke autonomie van de Nasa drastisch afgenomen en hun territoria sterk gereduceerd.

De relatie tussen inheemsen en de staat veranderde opnieuw in de jaren zestig met de introductie van rurale ontwikkelingsprogramma's en het begin van een landhervorming in het kader van de Alliance for Progress. Om die hervorming te bespoedigen ontstonden nieuwe organisaties van de rurale bevolking die zich vooral richtten op boerenbelangen. Uit onvrede daarmee splitsten de inheemsen van het Cauca departement zich af en vormden de *Consejo Regional Indígena del Cauca* (CRIC), een van de organisaties die model staat voor de opkomst van nieuwe zich als inheems profilerende bewegingen in heel Latijns

Amerika.[1] Door middel van vreedzame landbezettingen waarbij beroep werd gedaan op koloniale titels en Wet 89 zocht de beweging verloren land terug te winnen en de beperkingen van het nationale landhervormingsprogramma ongedaan te maken. De acties hadden succes. In de loop van de jaren tachtig veranderde het staatsbeleid en nam de erkenning van inheemse rechten en vormen van organisatie toe. De grondwettelijke erkenning van inheemse rechten in 1991 weerspiegelt deze verschuiving.

Na het historisch overzicht gaan de volgende hoofdstukken van het proefschrift in op de continuïteit en verandering in het communaal beheer van natuurlijke en andere hulpbronnen in verschillende deelgebieden van de Jambaló *resguardo*, de zoektocht naar een eigen visie op 'ontwikkeling met identiteit' en de betrokkenheid bij nationale politieke mobilisaties.

De hoofdstukken over het communaal beheer van hulpbronnen en de zoektocht naar een eigen visie op ontwikkeling geven inzicht in de problemen en dilemma's waarvoor de inwoners van de *resguardo* zich gesteld zien. Om de ontwikkeling van het communaal beheer van hulpbronnen, met name land, te onderzoeken worden in het proefschrift drie secties van de *resguardo* vergeleken. Elk van deze secties heeft een ietwat verschillende geschiedenis waar het gaat om de strijd voor landrechten en de wijze waarop de rechten van individuele families vervolgens geregeld zijn. Wat de verschillende secties gemeen hebben is de toenemende landschaarste als gevolg van bevolkingsgroei. In één geval is individualisering het gevolg en hebben traditionele arbeidsuitwisselingen en dergelijke aan belang ingeboet, maar heeft dit niet tot een volledige versplintering geleid omdat nieuwe economische instituties, zoals door de lokale *cabildo* aangestuurde microbedrijfjes, de onderlinge banden in stand houden. In het tweede geval werd gepoogd na de herovering van het land een gemeenschapsbedrijf op te zetten gericht op lokale voedselproductie. Dit kwam niet echt van de grond omdat marktgerichte activiteiten als koffieproductie en veeteelt al snel een belangrijke plaats innamen. Ook nam de marktgeoriënteerde productie op individuele percelen toe waarmee het belang van het gemeenschapsbedrijf verminderde. In het derde geval werd het gezag van de *cabildo* aangevochten door inheemsen die een individuele titel hadden gekregen terwijl daarnaast landschaarste leidde tot toename van de illegale coca productie, die meer opbrengt dan traditionele en/of legale gewassen.

Gemeenschappelijk voor de drie secties was dat de ervaringen met de markteconomie en de crisis van de sisal productie, die in de jaren zestig en zeventig een belangrijke bron van inkomsten was gaan vormen, noopte tot een heroriëntatie van de Jambaló gemeenschap en maakte de vraag over de toekomstige economische ordening nijpend. Voor sommigen –de meer 'traditionalistischen'– was, in een context van verarming en toenemende ondervoeding, een grotendeels afwijzen van de markteconomie en een oriëntatie op lokale voedselproductie, de meest voor de hand liggende optie. Een optie die ook de autonomie zou onderbouwen. Anderen stonden minder afwijzend tegenover de

[1] Desondanks bleef voor de CRIC de klasse-dimensie van de strijd om land van belang. Tegen het eind van de jaren 70 ontstond een rivaliserende organisatie die grotere nadruk legde op traditionele autoriteit en inheemse identiteit.

markteconomie en wezen er op dat velen in de *resguardo* al sterk afhankelijk waren van marktgeoriënteerde productie. De polarisering tussen deze twee visies werd uiteindelijk deels overwonnen in discussies over een 'Levensproject'. Het 'Levensproject' is een project voor geïntegreerde ontwikkeling waarin Westerse kennis kritisch wordt geëvalueerd en selectief toegeëigend wordt. Bovendien gaf, vanaf 1993, de overdracht van een vaste bijdrage uit de nationale belastinginkomsten de *cabildo* wat meer financiële armslag en bracht de Nasa er toe zich actief te bemoeien met de gemeentepolitiek, daar de gemeente deze gelden zou moeten doorsluizen naar de *cabildo*. In 1994 slaagden de Nasa, in alliantie met niet-inheemse groepen, erin het burgemeesterschap te veroveren. Hoewel deze burgemeester in 1996 werd vermoord door een guerrillagroep, op instigatie van een rivaliserende inheemse factie, bleef het gemeentebestuur in inheemse handen. De vraag bleef of dit voordelig was omdat de lokale bestuurders zich steeds meer bezig hielden met door de staat gestuurde ontwikkelingsplannen in plaats van het lokaal ontwikkelde 'Levensproject'. De manier waarop de Nasa-economie georganiseerd moet worden en autonomie moet waarborgen, blijft een onderwerp van discussie.

De levensvatbaarheid van een autonoom economisch project is echter ook afhankelijk van externe condities. Net zoals zij zich genoopt zagen deel te nemen in de lokale gemeentepolitiek om een reguliere overdracht van het de *resguardo* toekomende aandeel uit het nationale belastinginkomen te verzekeren, nemen de Nasa deel in bredere politieke mobilisaties, zoals bijvoorbeeld demonstraties tegen het neoliberale economisch beleid en de ondertekening van een vrijhandelsverdrag met de VS. Daarnaast zijn sinds 2005 nieuwe landbezettingen uitgevoerd om de in het vooruitzicht gestelde uitbreiding van de *resguardos* af te dwingen. Deze mobilisaties zijn een voorbeeld van actieve deelname in het nationale politieke proces en de wijze waarop de Nasa een aandeel opeisen in de opbouw van een pluri-etnische en multiculturele democratie.

Deze studie laat zien hoe door de eeuwen heen de Nasa een zekere mate van autonomie hebben weten te behouden in voortdurende interactie met de staat, het statelijk recht en de dominante samenleving. Ondanks asymmetrische machtsverhoudingen zijn de Nasa niet passief onderworpen aan invloeden van buitenaf. Door selectieve toe-eigening van elementen van de dominante rechtsorde en aanpassing aan de lokale orde en normativiteit volgens een historisch diep gewortelde 'oppositionele cultuur' vindt een doorlopend proces van etnische reorganisatie plaats waardoor de Nasa zich als een volk met een eigen identiteit handhaven. In de loop van de tijd zijn nieuwe vormen van leiderschap en lokaal bestuur onderdeel geworden van de Nasa cultuur, zij het dat dit niet zonder interne tegenstellingen gebeurd is. Daarmee levert de studie een welkome bijdrage aan de rechtsantropologie en de studie van het rechtspluralisme en de dynamiek die ontstaat bij de formele erkenning daarvan.

Een centrale vraag in de studie is of de grondwettelijke erkenning van inheemse autonomie en territorialiteit een wezenlijk verschil maakt. Wat dit betreft concludeert de studie in gematigd optimistische toon en stelt dat er meer dan een cosmetische ingreep in de grondwet heeft plaatsgevonden. De uitbreiding van de bestuurlijke, wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden van inheemse autoriteit hebben het gezag en de legitimiteit van de *cabildos* ver-

sterkt en hebben het proces van participatieve gemeenschapsontwikkeling een nieuwe impuls gegeven. Bovendien worden de grondwettelijke rechten gebruikt bij het maken van eigen voorstellen en het formuleren van claims naar de staat.

Toch kunnen bij dit gematigd optimisme wel vraagtekens gezet worden. Hoewel de eerste jaren na het in werking treden van de nieuwe grondwet zeker vooruitgang is geboekt, niet het minst door de ontwikkeling van een uitgebreide jurisprudentie betreffende inheemse rechten door het door dezelfde grondwet in het leven geroepen Constitutionele Hof, heeft in de loop van de jaren negentig een omslag plaatsgevonden. Met name met het aantreden van president Álvaro Uribe in 2002 zijn systematische pogingen ondernomen om de in 1991 verworven rechten terug te draaien. In 2007 liep vrijwel elk dialoog met inheemse volledig vast toen bekend werd dat Colombia, als enig Latijns Amerikaans land, zich onthield van stemming over de VN Declaratie over de Rechten van Inheemse Volken. Nieuwe wetgeving over rurale ontwikkeling en plannen voor megaprojecten op het gebied van oliewinning en mijnbouw vormen een ernstige bedreiging voor de *resguardos*. Ook is de overdracht van belastinginkomsten aan lokale overheden, waaronder de *resguardos*, gereduceerd. Daarnaast ondergaan de inheemsen het geweld, niet alleen van de guerrilla en paramilitaire groepen, maar ook van het veiligheidsapparaat. De hier besproken studie laat zien hoe de Nasa onder vaak barre omstandigheden hebben standgehouden en hebben gestreden voor hun rechten en hun zelfbeschikking. Dat is hoopgevend.

De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland

Corrie van Eijl

Bespreking van: Tesseltje de Lange, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, 480 pp, ISBN 90 5454 902 4.

Arbeidsmigranten zijn er altijd geweest in Nederland en lange tijd waren er weinig formele beperkingen. De enige wettelijke regeling was de Vreemdelingenwet van 1849 en daar stond niets in over het verrichten van werk. Zolang ze in hun eigen onderhoud konden voorzien werd arbeidsmigranten weinig in de weg gelegd. Dat veranderde in de loop van de jaren dertig. De langdurige economische depressie leidde tot druk op de overheid om maatregelen te nemen tegen 'vreemde' arbeidskrachten en sinds 1934 is betaalde arbeid van vreemdelingen gebonden aan vergunningen. Een dergelijke regeling, waarbij vergunningen afhankelijk zijn van het beschikbare arbeidsaanbod, heeft sindsdien bestaan in Nederland. Na 1975, toen er opnieuw krapte op de arbeidsmarkt ontstond, is het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten steeds restrictiever gemaakt. De veranderingen in de regulering van arbeidsmigratie in de naoorlogse periode is het onderwerp van het proefschrift van Tesseltje de Lange. De Lange ging op zoek naar de wortels van dat beleid en onderzocht of door de tot stand gekomen regelingen onderscheid wordt gemaakt naar klasse, nationaliteit en gender.

De Lange deed haar promotieonderzoek bij het Nijmeegse Centrum voor Migratierecht, waar juridisch onderzoek met een historische component niet ongebruikelijk is. Zij maakte voor haar studie gebruik van literatuur en archieven en interviewde een twintigtal ambtenaren, werkgevers, vakbondsbestuurders en advocaten. Het resultaat is een lijvig boekwerk waarin zij voor de periode 1945-2006 de verandering in regelgeving en de uitwerking daarvan in de praktijk in kaart bracht.

Voor een analyse en verklaring van de veranderingen in de regulering van arbeidsmigratie ging de auteur te rade bij het werk van de Amerikaanse sociologe Saskia Sassen over de invloed van globalisering.1 Sassen signaleert een beperking van de nationale soevereiniteit in de naoorlogse periode en een verschuiving van de controle over de grenzen van de nationale staat naar transnationale en private actoren. De autonome zeggenschap van de staat over migratie verminderde door internationale mensenrechtenverdragen, maar ook door de economische globalisering waardoor migratiestromen veel sterker worden ge-

[1] De Lange gebruikt vooral Saskia Sassen, *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2006.

stuurd door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dan door de politiek van nationale staten. De Lange onderzocht in hoeverre ook de autonomie van de Nederlandse staat afnam door globalisering. Was er sprake van een verschuiving van macht naar supranationale actoren, private actoren en lokale overheden?

Het eerste en grootste deel van het boek geeft een gedetailleerd chronologisch overzicht van alle debatten, nota's en regelgeving. Vervolgens zijn twee aparte hoofdstukken gewijd aan twee case studies: hooggeschoolden in de ICT-sector en personeel in de zorgsector.

Welkome arbeidskrachten

De eerste naoorlogse decennia kenmerkten zich door economische groei, een tekort aan arbeidskrachten en een lage werkloosheid. Halverwege de jaren vijftig kwamen al Italiaanse arbeidsmigranten en in 1960 startte de werving in vooral Spanje, Turkije, Joegoslavië en Marokko. De omslag in de economie na 1973 leidde tot een daling van de vraag arbeidskrachten en tot het einde van de wervingsperiode.

De komst van grote aantallen 'gastarbeiders' in deze periode is slechts gedeeltelijk door wetgeving beïnvloed. De wet uit 1934 bleef in werking totdat deze in 1969 werd vervangen door de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen, maar de veranderingen waren niet opzienbarend. Deze wet regelde dat vergunningen gekoppeld waren aan toestemming tot verblijf en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Daarnaast bestonden vanaf 1961 wervingsovereenkomsten met een achttal landen. Toch was er, aldus De Lange, tot 1968 nauwelijks sprake van sturing. Het grootste deel van de arbeidsmigranten kwam buiten de officiële werving om naar Nederland. Deze 'spontane' migranten hadden veertien dagen de tijd om werk te vinden. Dat was meestal geen probleem en in de praktijk werd zelden een werkvergunning geweigerd. Na 1968 werden de wervingsprocedures belangrijker en werd de 'spontane' toeloop ingedamd door de verplichting in het buitenland een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen.

In een groot deel van deze periode, zo concludeert De Lange, liepen de belangen van de overheid en vooral Sociale Zaken, parallel aan die van de markt. Zowel werkgevers als vakbonden waren voor toelating van migranten vanwege de krappe arbeidsmarkt. Bij Justitie pleitte men al in de jaren zestig voor meer terughoudendheid bij de toelating van arbeidsmigranten. Bij de vakbonden nam rond 1970 de animo voor werving van arbeidsmigranten af. Men wees op het bestaande arbeidsaanbod in Nederland en richtte zich op het verbeteren van de positie van de reeds aanwezige migranten. Dezelfde koers volgden welzijnsorganisaties zoals het Nederlands Centrum Buitenlanders. Bij andere actoren signaleert De Lange eveneens veranderingen. Het parlement bemoeide zich vanaf 1970 meer met de regulering van arbeidsmigratie en ook rechters deden vaker uitspraken die het beleid of de uitvoeringspraktijk beïnvloedden.

De reikwijdte van de staat werd in deze periode beperkt door 'globalisering', dat wil zeggen het afsluiten van internationale overeenkomsten. Met name de regeling voor vrij verkeer voor werknemers (1969) leidde tot bevoordeling van EEG-onderdanen. Ook onderdanen van wervingslanden hadden een

speciale rechtspositie. Bij de regulering van arbeidsmigratie speelde niet alleen nationaliteit maar ook klasse en sekse een rol. De werving richtte zich grotendeels op geschoolde, mannelijke arbeiders die bij voorkeur ongehuwd waren. Verschillende regels golden specifiek voor werk waarin vrijwel alleen vrouwen werkten, zoals de zorg en particuliere huishoudens.

Een restrictief toelatingsbeleid

Met de omslag in de economie na 1973 en de stijging van de werkloosheid had Nederland weinig behoefte aan nieuwe laaggeschoolde arbeidskrachten. De werkloosheid bleef hoog tot halverwege de jaren negentig. De wervingsperiode werd in 1975 afgesloten met een regularisatie van een grote groep illegaal verblijvende buitenlandse werknemers. Daarna maakte de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) een restrictiever toelatingsbeleid mogelijk en kwamen strengere straffen op illegale tewerkstelling. De verzorgingsstaat stond in deze periode steeds meer onder druk, mede door de grootschalige werkloosheid onder arbeidsmigranten. Voorkomen moest worden dat nieuwe groepen arbeidsmigranten zich blijvend zouden vestigen in Nederland. Men zocht naar maatregelen om illegale tewerkstelling tegen te gaan en om de tijdelijkheid van het verblijf van nieuwe arbeidsmigranten beter te garanderen.

De Lange beschrijft hoe in de jaren tachtig en negentig de competentiestrijd tussen en binnen de verschillende ministeries zich voortzette. Mede door intern geharrewar duurde het tot ver in de jaren negentig totdat nieuwe wetgeving tot stand kwam. Deze maatregelen richtten zich voor een deel op de bestrijding van illegaal verblijf. De Koppelingswet (1998) was het sluitstuk van wetgeving waarmee vreemdelingen zonder verblijfsstatus waren uitgesloten van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen. Nieuwe wetten (Wet Arbeid Vreemdelingen 1994, Vreemdelingenwet 2000) boden daarnaast meer mogelijkheden voor sectoraal arbeidsmarktbeleid, voor tijdelijke, niet verlengbare tewerkstellingsvergunningen en een rotatiesysteem. Toch werd ook daarmee de zo sterk gewenste *tijdelijke* arbeidsmigratie niet gerealiseerd. De niet verlengbare tijdelijke vergunning werd na klachten toch verlengbaar en het rotatiesysteem is nauwelijks gebruikt. De functie van de Wet Arbeid Vreemdelingen werd bovendien steeds meer uitgehold omdat er veel vrijstellingen waren en de afgifte van vergunningen steeds minder werd getoetst aan de arbeidsmarkt.

Vanaf midden jaren zeventig liepen de belangen van de overheid, vakbonden en werkgevers verder uiteen. Met de vakbonden zat de overheid wel op één lijn wat betreft een streng toegangsbeleid, de aanpak van illegale arbeid en een terugkeerbeleid. De solidariteit van de vakbeweging lag bij werklozen in Nederland, inclusief de legaal toegelaten migranten. De meeste kritiek van de vakbeweging richtte zich op beperking van rechten van aanwezige arbeidsmigranten. Ook migrantenorganisaties bepleitten een restrictief toelatingsbeleid, omdat dit de integratie van reeds aanwezige buitenlandse werknemers zou bevorderen. Daarnaast zetten deze organisaties zich in voor een zo breed mogelijke toepassing van regularisatie van illegaal verblijf. Vooral werkgevers keerden zich tegen een streng toegangsbeleid omdat dit de arbeidsmarkt minder flexibel maakte. Toch stond het restrictievere toelatingsbeleid niet erg onder

druk. Er was lange tijd minder vraag naar arbeidskrachten door de economische recessie. Werkgevers wisten bovendien de mogelijkheden in de wet zodanig te benutten dat ze er niet al te veel last van hadden. Nadat de toelating voor arbeidsmigranten restrictiever werd, kwam er op verzoek van werkgevers een ruimhartig beleid voor hooggeschoolden en voor personeel van multinationals, met als slotstuk een aparte regeling voor 'kennismigranten' in 2004.

De politiek legde in deze laatste periode de nadruk op immigratie van hooggeschoolden, terwijl er in de praktijk vooral behoefte was aan laaggeschoolde arbeidskrachten. Voor deze groep werd in het midden van de jaren negentig echter geen vergunningen verleend. De Lange schrijft dat die arbeid waarschijnlijk illegaal door buitenlandse werknemers werd verricht. Daarnaast waren ook asielzoekers en vooral gezinsmigranten, die vrij toegang tot de arbeidsmarkt hadden, een welkome groep voor laaggeschoold werk. Naast klasse (opleiding) waren nationaliteit en gender van betekenis bij de toelating van arbeidsmigranten. Op basis van E(E)G verdragen en associatieverdragen kregen onderdanen van aangesloten landen vrijstelling van vergunningen of een gunstiger behandeling. De betekenis van gender bij de toelating van arbeidsmigranten komt het best naar voren bij de bespreking van migranten in de zorgsector. Het ging hier om een relatief kleine groep met onevenredig veel aandacht in de media en de politiek. Dat had niet alleen te maken met de kwaliteit van de gezondheidszorg in Nederland maar ook met de behoefte aan gekwalificeerde mensen in het land van herkomst. Door de politieke ophef over braindrain (eigenlijk caredrain) kwam er een aparte bepaling om herkomstlanden te beschermen. In beginsel werd geen vergunning voor verplegend en verzorgend personeel verleend indien gebrek aan dergelijk personeel bestond in het land van herkomst (Zuid-Afrika, Suriname). Voor geen enkel ander beroep, ook niet voor artsen, is een dergelijke bepaling vastgesteld. Hoewel het niet tot een wezenlijke daling leidde laat het wel zien dat voor beroepen die door met name vrouwelijke migranten werden uitgeoefend andere overwegingen bestonden dan voor andere beroepen.

De invloed van globalisering?

In hoeverre veranderde de invloed van de Nederlandse staat op de komst van arbeidsmigranten in de tweede helft van de twintigste eeuw? In de eerste naoorlogse decennia trad de overheid weinig sturend op; daar was op dat moment ook niet zo veel behoefte aan. Vanaf de jaren zeventig werd gezocht naar manieren om arbeidsmigranten *tijdelijk* toe te laten, vooral vanwege de druk op de verzorgingsstaat. Tijdelijk toelaten was een compromis tussen ideologie (Nederland is geen immigratieland) en praktijk (behoefte aan werknemers). Er is veel gepraat en geschreven over mogelijke instrumenten om dat af te dwingen maar na ruim 400 pagina's valt toch nauwelijks iets anders te concluderen dan dat alle gebakkelei, nota' s en regelgeving weinig effect hebben gehad.

Dat is misschien voor een deel toe te schrijven aan verschillen tussen de actoren. Zo bleef men bij Sociale Zaken (en ook bij de vakbonden) geloven dat het mogelijk was de onderkant van de arbeidsmarkt af te schermen voor arbeidsmigranten door restrictief toelaten en strenger optreden tegen illegale

tewerkstelling. Bij Justitie voelde men daarentegen meer voor (tijdelijke) legale toelating van arbeidsmigranten. Belangrijker lijkt echter dat de vele instrumenten die zijn bedacht of gecreëerd niet of nauwelijks zijn gebruikt. Het bleek voor een groot deel symboolwetgeving. De beoogde tijdelijkheid is nooit sluitend geregeld en De Lange concludeert dan ook dat de overheid faalde op terrein van de regulering van arbeidsmigratie.

Maar in hoeverre is dit falende beleid nu te wijten aan 'globalisering'? Volgens de analyse van Sassen verloor de staat onder invloed van globalisering een deel van haar macht aan supranationale actoren, private actoren en lokale overheden. Uit de studie van De Lange blijkt dat maar zeer ten dele. Er is weliswaar een wat grotere invloed van wetenschappers en rechters op het beleid, maar de rol van het parlement nam niet af terwijl er ook geen sprake was van overheveling van taken en bevoegdheden naar lokale overheden. De belangrijkste bevinding is dat de staat aan autonomie verloor door internationale verdragen, vooral door het EEG-verdrag over vrij verkeer van werknemers. Met iedere uitbreiding van de E(E)G groeide het leger potentiële arbeidsmigranten dat zonder restricties een plek op de Nederlandse arbeidsmarkt kon zoeken. Daarbij komt dat invloed van internationale verdragen wel een heel beperkte invulling is van 'globalisering'.

De uitgebreide beschrijvingen laten vooral zien dat de staat maar weinig greep heeft op de komst van arbeidsmigranten. Als er behoefte is aan arbeidskrachten komen migranten binnen, met of zonder permissie van de overheid. En ze vertrekken ook niet altijd als de behoefte afneemt. Die geringe autonomie van de staat beperkte zich echter niet tot de periode van 'globalisering'. In de praktijk hadden staten in het verleden veel minder controle over de grenzen dan bijvoorbeeld Sassen suggereert, al was het alleen maar vanwege de kwaliteit en kwantiteit van de grensbewaking. Bovendien zijn bilaterale en internationale overeenkomsten over de toelating van wederzijdse onderdanen al oud en ook die beperkten de zeggenschap van staten over grenzen.

De vraag is dan ook of de globaliseringstheorieën van Sassen wel zo bruikbaar zijn voor deze studie over de naoorlogse regulering van arbeidsmigratie.

In de inleiding van deze gedegen en gedetailleerde studie geeft de Lange aan dat er verschillende manieren zijn waarop staten de diverse vormen van migratie benaderden. Dat maakt nieuwsgierig naar hoe andere landen opereerden en het is dan ook jammer dat ze haar bevindingen voor Nederland niet in een internationaal kader plaatst. Was men elders ook overgeleverd aan vraag en arbeid op de arbeidsmarkt en aan internationale afspraken? Of waren andere staten succesvoller in het reguleren van de arbeidsmigratie?

Summaries

Evaluations of law

A large share of policy interventions in the Netherlands is captured in laws. Despite the growing piles of evaluations of laws, a clear picture of the overall proceeds of laws is lacking so far. This contribution contains the results of a synthesis investigation into a large number of Dutch evaluations of laws. We collected 75 evaluation reports that were completed in the period 1998-2005, covering a variety of policy domains. We performed our synthesis on 59 methodologically sound reports, using a *realist evaluation* framework. First, we unravelled the various interventions in laws. We found that most interventions were directed at executive bodies rather than citizens or businesses. We also found that only part of the end objectives of laws were actually achieved.

In line with the realist evaluation approach, we then attempted to map out the chains of events (*mechanisms*) produced by interventions in laws. We found that many evaluations lacked an explicit reconstruction of these chains of events. Nevertheless, we found eleven basic mechanisms, for example 'agencification' and 'self-management', to recur across laws and across policy domains. Finally, we synthesised findings relating to the influence of *context* on the functioning of laws. We found, for example, that adjacent rules and regulations as well as managerial cultures inside implementing bodies affected the functioning of various laws to a significant degree.

The enforcement of the identification duty by police officers

Bart van Klink en Nicolle Zeegers

Since 1 January 2005, citizens in the Netherlands are obliged to show their ID if a police officer asks them to. The (extended) identification duty is meant to prevent crimes and to improve the enforcement of the law. Bart van Klink (Tilburg University) and Nicolle Zeegers (University of Groningen) have investigated how the identification duty is enforced in legal practice by interviewing 12 police officers in 4 different cities and looking at statistical data on enforcement. According to most of the police officers interviewed the identification duty helps to remove anonymity from citizens, which may keep them from committing crimes (in particular crimes in groups, e.g., hooligans). Moreover, the identification duty appears to be instrumental in normalizing citizens: by asking for an ID, police officers are able to discourage behaviour that conflicts with some (legal or moral) standard of normality. This small-scale empirical research indicates that police officers stress the law's preventive effect. Although prevention may be a valuable goal, it may also constitute a pretext for far-reaching intrusions on citizens' freedom. An important normative question is how to prevent the police from using this legal instrument too actively for the sake of prevention.

Over de auteurs

WILLEM ASSIES is onderzoeker bij het Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur en Ontwikkeling van de Universiteit van Leiden. Hij is coördinator van een onderzoeksproject over de formalisering van landrechten en de mogelijke bijdrage daarvan tot het bereiken van rechtszekerheid. Eerder verrichtte hij onderzoek naar vormen van zelfbestuur door inheemse volken, lokaal bestuur en democratisering en naar veranderende vormen van burgerschap in de context van globalisering.

BREGJE DIJKSTERHUIS promoveerde in september 2008 aan de Universiteit Leiden op een rechtssociologisch proefschrift over rechterlijke samenwerking op het gebied van alimentatie. Zij verrichtte eerder aan de Universiteit Leiden en aan de Universiteit van Tilburg empirisch onderzoek naar de bevoegdheid van de politierechter, de kwaliteit van wetgeving – in opdracht van de Eerste Kamer – en naar de praktijk van de AWGB. Zij werkt als docent bij de Hogeschool van Amsterdam, aan de opleiding HBO-Rechten.

CORRIE VAN EIJL is onderzoeker bij de afdeling Sociale en economische geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Zij maakt daar deel uit van het NWO project over gender en migratie in Nederland na 1945. Eerder deed zij onder meer onderzoek naar het Nederlandse vreemdelingenbeleid in de periode 1840-1940.

MARC HERTOGH is hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Recente publicaties zijn: *Rechtsvervreemding: tussen rechtsstaat en rechtsgevoel* (Den Haag 2006), *Legitimiteit betwist* (met H. Weyers) (Den Haag 2007) en *Living Law: Reconsidering Eugen Ehrlich* (Oxford 2008).

EDWIN DE JONG promoveerde in 2004 aan de Rijksuniversiteit Groningen op een empirisch proefschrift over tijdigheid van bestuursrechtspraak. Daarna was hij ruim twee jaar universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, waar hij onder andere heeft meegewerkt aan de evaluatie van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures. In februari 2007 heeft hij het onderzoeksbureau De Jong beleidsadvies opgericht, dat gespecialiseerd is in evaluatie- en rekenkameronderzoek. Momenteel is hij in deze rol mede-uitvoerder van de evaluatie van de Wet bescherming persoonsgegevens.

CAROLIEN KLEIN HAARHUIS werkt sinds 2004 als onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en tevens als universitair docent bij de vakgroep Sociologie van de Universiteit Utrecht. Zij verricht onderzoek op het gebied van geschilbeslechting, wetgeving en rechtshandhaving, waaronder syntheses van eerder

(evaluatie)onderzoek. Recente publicaties zijn *Wet en werkelijkheid, bevindingen uit evaluaties van wetten* (2008, met E. Niemeijer) en 'Buitengerechtelijke procedures en hun filterwerking', *Bestuurswetenschappen* 61(1), 2007, pp. 32-52 (met J.G. Van Erp).

BART VAN KLINK is als universitair hoofddocent verbonden aan de sectie Encyclopedie van het recht van de Universiteit van Tilburg. Hij houdt zich onder meer bezig met de verhouding tussen recht en politiek, terrorismebestrijding en methoden van rechtswetenschappelijk onderzoek. In 2006 publiceerde hij samen met Nicolle Zeegers de bundel *Hoe maakbaar is veiligheid? Over de Wet op de uitgebreide identificatieplicht* (Breda: Papieren Tijger). Nadat hij empirisch onderzoek heeft gedaan naar de identificatieplicht in Nederland, is hij momenteel bezig de werking hiervan in Duitsland te onderzoeken.

BERT NIEMEIJER werkt bij het Ministerie van Justitie als coördinator strategie (sinds 1 januari 2008) en tevens als bijzonder hoogleraar empirische rechtssociologie bij de afdeling Rechtstheorie van de Vrije Universiteit. Zijn onderzoek richt zich op het terrein van geschilbeslechting, rechtspraak en wetgeving. Recente publicaties zijn 'Met recht risico's reduceren' *Beleid en Maatschappij* september 2007, pp. 168-179 (met P.van Wijck) en 'Vanishing or increasing trials in the Netherlands?' *Journal of dispute resolution,* 2006 (1), pp. 71-107 (met C. Klein Haarhuis).

RICKY VAN OERS is als promovenda verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij studeerde rechten en werkte mee aan internationale onderzoeksprojecten naar onder andere de nationaliteitsverwerving in vijftien Europese lidstaten. In 2006 publiceerde zij het boek '*De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets.*' (Nijmegen: Wolf Legal Publishers).

ASHLEY TERLOUW is hoogleraar Rechtssociologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Daarnaast is zij lid van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Haar onderzoeksinteresse ligt op het terrein van discriminatie, migratie, naturalisatie, inburgering en rechtspleging. Zij promoveerde op een onderzoek naar samenwerking tussen vreemdelingenrechters.

ALBERTJAN TOLLENAAR is als postdoc en universitair docent werkzaam bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en als onderzoeker betrokken bij het project 'De borging van publieke belangen in een meer geprivatiseerde sociale zekerheid'. Hij is in juni 2008 gepromoveerd op een proefschrift over de toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening.

BEN VAN VELTHOVEN is als universitair hoofddocent rechtseconomie verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op vraagstukken van rechtshandhaving en geschilbeslechting. Hij is redactielid van *Recht der Werkelijkheid*.

NICOLLE ZEEGERS is universitair docent politicologie aan de Rijks Universiteit Groningen. Zij publiceerde onder andere over de regulering van embryoonderzoek (*Zeitschrift für Rechtssoziologie*) en huiselijk geweld (*European Journal of Women's Studies*). Haar aandacht in onderzoek gaat in het bijzonder uit naar de relatie tussen recht, macht en politiek.