

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/170369>

Please be advised that this information was generated on 2017-06-28 and may be subject to change.

# De januskop van het recht



# De januskop van het recht

Bijdragen aan het symposium  
gehouden ter gelegenheid van het  
25-jarig hoogleraarschap van  
prof. mr. C.A. Groenendijk  
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
van de Radboud Universiteit Nijmegen

## De januskop van het recht

ISBN: 978-90-5850-318-3

De uitgave van dit boek is verzorgd door:  
Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor Migratierecht  
Juridische Faculteit  
Radboud Universiteit Nijmegen

Uitgevers: Willem-Jan en René van der Wolf  
Productie: René van der Wolf  
Opmaak: Hannie van de Put

Dit boek is een uitgave van:  
Wolf Legal Publishers (WLP)  
Postbus 31051  
6503 CB Nijmegen  
tel. 024-3551904  
fax 024-3554827  
e-mail: [wlp@hetnet.nl](mailto:wlp@hetnet.nl)  
<http://www.wlp.biz>

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 1974, 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 1985, 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB, Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Hoewel aan deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur noch WLP aansprakelijkheid voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolkomenheden.

© 2007 De auteurs

## Inhoudsopgave

Voorwoord <i>Paul Minderhoud</i>	vii
Onder de microscoop en door de verrekijker: 25 jaar rechtssociologie in Nijmegen <i>Tetty Havinga en Leny de Groot-van Leeuwen</i>	1
Het recht, gezien van binnen of van buiten <i>Kees Schuyt</i>	13
Over de Chinese nachtegaal en andere vreemde vogels Gelijke behandeling als garantie voor verscheidenheid voor Kees Groenendijk omdat hij 25 jaar hoogleraar is <i>Ashley Terlouw</i>	21
Tussen Hobbes en Locke De grenzen van het moderniseringsparadigma <i>Leo Lucassen</i>	31
De omweg naar Santiago Over de problematische relatie tussen wetenschap en beleid <i>Godfried Engbersen</i>	49



## Voorwoord

Ter gelegenheid van het 25-jarig hoogleraarschap Rechtssociologie van Kees Groenendijk aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen organiseerden het Instituut voor Rechtsociologie en het Centrum voor Migratierecht op 9 maart 2007 een symposium met de titel: “De januskop van het recht”.

Deze titel was onder andere gekozen, omdat deze een mooi beeld geeft van de benadering, die Kees Groenendijk de afgelopen 25 jaar ten aanzien van het recht heeft gehad en die in veel van de publicaties van zowel het Instituut voor Rechtsociologie als het Centrum voor Migratierecht terug te vinden is.

De januskop van het recht staat symbool voor het recht met zijn twee gezichten. Het is een metafoor van het dubbele karakter van het recht. Het recht dat enerzijds bevorderend voor bepaalde groepen in de samenleving werkt, maar anderzijds evenzeer bedreigend is voor diezelfde groepen in de samenleving.

Kees Groenendijk heeft in veel van zijn publicaties hetzij die bevorderende kant, hetzij die bedreigende kant van het recht goed zichtbaar weten te maken. Het lukte hem daarbij vaak dit dubbele karakter van het recht te gebruiken als een argument om zijn eigen ideeën en idealen kracht bij te zetten.

In de afgelopen 25 jaar heeft Kees Groenendijk eerst het Instituut voor Rechtsociologie en daarna het Centrum voor Migratierecht opgebouwd en verder uitgebouwd. Een kernthema hierbij was de rol van het recht bij de emancipatie van minderheden.

In dit boekje zijn de bijdragen van de vijf sprekers van dit symposium gebundeld.

Paul Minderhoud





## Onder de microscoop en door de verrekijker: 25 jaar rechtssociologie in Nijmegen

*Tetty Havinga en Leny de Groot-van Leeuwen (Radboud Universiteit Nijmegen)*

De aanleiding voor dit symposium is dat Kees Groenendijk 25 jaar als hoogleraar rechtssociologie aan deze faculteit is verbonden. Groenendijk is een veelzijdig man die moeilijk onder één noemer te vatten is. Hij is specialist in het vreemdelingenrecht, lobbyist voor de rechtspositie van vreemdelingen in Nederland en Europa en – niet in de laatste plaats – rechtssocioloog. In deze bijdrage gaat het over Groenendijk als rechtssocioloog.

Als rechtssocioloog laat hij ons de samenleving zien door de verrekijker en onder de microscoop: hij heeft oog voor dat wat voor velen ver weg is en van ver komt en heeft dat door zijn wetenschappelijk werk dichtbij gebracht en nauwkeurig tot in detail bestudeerd.

Het Nijmeegse onderzoeksprogramma Recht en emancipatie van minderheids-groepen, waaronder veel onderzoeksprojecten van Groenendijk vallen, is gericht op het analyseren van de vaak ambivalente relatie tussen het recht en groepen die een achtergestelde of marginale positie innemen in de samenleving. De onderzoeksprojecten laten zien hoe het rechtssysteem soms integratie en insluiting bevordert en hoe het rechtssysteem in andere gevallen als legimitatie van achterstelling of als instrument van buitensluiting functioneert. Het recht is vaak repressief (bijvoorbeeld in het geval van een restrictief toelatingsbeleid), maar tegelijkertijd opent het recht perspectieven (zoals hoop, rechtsbescherming of verblijfszekerheid). Recht beteugelt de macht van de overheid en biedt minderheden bescherming.

Groenendijk is niet alleen een veelzijdig persoon, hij is ook erg productief. Hij heeft veel onderzocht, veel geschreven (alleen en samen met anderen), veel voordrachten gegeven en veel promovendi en onderzoekers begeleid bij hun onderzoek. Het resultaat hiervan is een indrukwekkende stapel publicaties en twintig dissertaties.<sup>1</sup> Aan de hand van vier publicaties uit die stapel zal in deze bijdrage het werk van Kees Groenendijk worden belicht.

### De weg naar het recht

De benoeming van Groenendijk tot hoogleraar rechtssociologie is niet het begin van de rechtssociologie in Nijmegen. Het Nijmeegse Instituut voor Rechtssociologie dankt haar bestaan aan zijn voorganger, Kees Schuyt.

Maatschappelijke kritiek op de ongelijke kansen voor mensen om van de rechtsbescherming te kunnen profiteren, een vorm van uitsluiting, leidde tot een van de be-

---

<sup>1</sup> Van Groenendaal 1986, Havinga 1989, Fernhout 1990, Lucassen 1990, Minderhoud 1993, Ten Doesschate 1993, Böcker 1994, Heijs 1995, Boeles 1995, Puts 1995, Takkenberg 1997, Rodrigues 1997, Wiering 1999, Spijkerboer 1999, Guild 2000, Woltjer 2002, De Hart 2003, Terlouw 2003, Jonkers 2003, Doombos 2006.

kendste rechtssociologische boeken in Nederland. *De weg naar het recht* (1976) is het verslag van een grootschalig onderzoek door drie toenmalige rechtssociologen van onze faculteit: Kees Schuyt, Ben Sloot en Kees Groenendijk. De auteurs vinden rechtshulp belangrijk “als middel tot participatie in het maatschappelijk leven, als middel tot bevordering van de autonomie van zoveel mogelijk burgers, vooral wanneer zij (...) verkeren in situaties van maatschappelijke afhankelijkheid of machtsongelijkheid (...)”.<sup>2</sup> Vanuit deze opvatting hebben zij de problemen van individuele burgers met het recht in kaart gebracht. Voor dit onderzoek zijn 456 mensen uit drie gemeenten geïnterviewd; slechts 66 van hen zeiden in de voorgaande jaren geen enkel rechtsprobleem te hebben ondervonden. Opvallend is dat bij een groot deel van de ervaren rechtsproblemen (43%) mensen geen enkel beroep doen op een instantie. Mensen helpen zichzelf, gaan naar bureaus, laten het erbij zitten of zeggen er ooit nog eens iets aan te gaan doen.

Het onderzoek was echter niet alleen maatschappelijk, maar ook theoretisch geïnspireerd. Een verklaring van de verschillen in het beroep op de advocatuur werd gezocht in de economische vermogenstheorie, de sociaalpsychologische vermogenstheorie, de participatie- en de organisatie-theorie. Een samenspel van drie factoren bleek uiteindelijk bepalend: de aard van het probleem, de situatie van de rechtzoekende en de organisatie van het aanbod aan rechtshulp.

De organisatie en specialisatie binnen de rechtshulp bleken slecht afgestemd te zijn op de problemen van ‘gewone mensen’, zoals problemen met hun huurbaas, hun werkgever, de uitkeringsinstantie of een leverancier. Juist op die terreinen waar zich veel juridische problemen voordoen bij minder draagkrachtige groepen, was er een grote onbeantwoorde behoefte aan rechtshulp. Huurrecht, arbeidsrecht en sociaal recht bleken een blinde vlek in de organisatie van het recht. Ook bleek er behoefte aan eenvoudige juridische adviezen en aan het wegwijs maken in het ingewikkeld geworden administratieve bestel van de overheid.

De bevindingen van *De weg naar het recht* hadden zowel een maatschappelijke als een wetenschappelijke impact. Maatschappelijk onder andere vanwege de geconstateerde ongelijkheid in de toegang tot de advocatuur en afwezigheid van goede en eenvoudige bereikbare hulp. Deze bevindingen werkten als een bevestiging van de door de rechtshulpbeweging geuite kritiek op de ontoegankelijkheid van de rechtshulp en vormden een stimulans voor en versterking van de alternatieve rechtshulpverlening: de begin jaren zeventig opgerichte rechtswinkels en de later opgerichte advocatencollectieven. Ze leidden bovendien tot nieuwe initiatieven van de overheid op het gebied van de rechtshulpverlening aan minder draagkrachtigen, zoals een landelijk netwerk van Bureaus voor Rechtshulp.

De wetenschappelijke betekenis van *De weg naar het recht* blijkt onder andere uit de vele studies die erop volgden naar de omvang van de toeloop op de rechtshulpverlening en de problemen daarbinnen, en naar de verklaring en variatie in het beroep op juridische dienstverlening.<sup>3</sup>

---

2 Schuyt, Groenendijk & Sloot 1976, p. 335.

3 Klijn 1991, Genn, 1999, Genn & Paterson, 2001, Van Velthoven & ter Voert 2003.

De toegang van individuen tot het recht, tot rechtshulp en tot de rechter blijft tot op heden velen, waaronder de Nijmeegse rechtssociologen en Kees Groenendijk bezighouden.<sup>4</sup>

### **Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?**

Na het vertrek van Schuyt uit Nijmegen is Groenendijk in februari 1982 benoemd als hoogleraar rechtssociologie. In zijn inaugurele rede vraagt hij zich af of wetgeving tegen discriminatie effect heeft. Opnieuw is sprake van een dubbele inspiratie: een bijdrage leveren aan het maatschappelijke politieke debat enerzijds en verdieping van wetenschappelijke inzichten anderzijds.

In 1986 waren besprekingen gaande over de formatie van een nieuw kabinet. ‘Gelijke behandeling’ was een van de ‘immateriële onderwerpen’ die bij die formatiebesprekingen aan de orde kwamen. De politieke discussie over een algemene wet gelijke behandeling, die toen werd gevoerd, ging vooral over de vraag wiens waarden in die wet tot uitdrukking zouden komen. Er werd amper aandacht gegeven aan de vraag wat die wet in de praktijk zou betekenen voor de positie van vrouwen, homoseksuelen of leden van etnische minderheidsgroepen. Groenendijk ging na welke bijdrage de uitkomsten van sociaal wetenschappelijk onderzoek aan het publieke en politieke debat zou kunnen leveren.

Heeft antidiscriminatiewetgeving uitsluitend symbolische betekenis of draagt het ook feitelijk bij aan de versterking van de positie van vrouwen en leden van etnische minderheden op de arbeidsmarkt? Om deze vraag te beantwoorden bespreekt Groenendijk onderzoeken naar wetgeving inzake discriminatie van vrouwen en etnische minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt in drie landen: de Verenigde Staten, Engeland en Nederland. Zijn conclusie is dat wetgeving tegen discriminatie onder bepaalde voorwaarden de positie van groepen werknemers kan verbeteren. Die voorwaarden zijn gelegen in de wetgeving (duidelijke normstelling, bewijslast), in de handhaving van de wetgeving (niet beperkt tot reageren op klachten van individuele werknemers, gesteund door organisaties als Commissie gelijke behandeling, vakbonden of andere particuliere organisaties) en in de steun van organisaties met een bepaalde macht (zoals rechters, vakbonden en politici). De door Groenendijk besproken onderzoeken laten zien dat de effecten van wetgeving sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop die wetgeving werkt binnen arbeidsorganisaties. Vaak is sprake van een strijd tussen verschillende betrokkenen, zoals werknemers die belang hebben bij handhaving van de status quo, achtergestelde werknemers, vakbonden, leidinggevendenden en bedrijfsleiding. Een deel van die strijd gaat over de interpretatie van de norm van gelijke behandeling.

Rechtssociologisch onderzoek naar de betekenis van wetgeving tegen discriminatie mag zich – naar de mening van Groenendijk – niet beperken tot het kleine aantal zaken dat bij de rechter komt.

---

4 Groenendijk 1981, 1989, Fernhout & Groenendijk 1988, Groenendijk & Kortmann 2003, Doombos & De Groot-van Leeuwen 1997, Doombos, De Groot-van Leeuwen & Minderhoud 1998; Böcker & De Groot-van Leeuwen 2002, Laemers, De Groot-van Leeuwen & Fredriks 2007.

Groenendijk bepleit onderzoek naar alledaagse situaties, in dit geval naar gelijke en ongelijke behandeling binnen arbeidsorganisaties. Wat gebeurt er nu echt in bedrijven? Aandacht voor de perspectieven van verschillende deelnemers is daarbij erg belangrijk: van bedrijfsleiding, afdelingschefs, ondernemingsraadsleden en werknemers.

Wetgeving tegen discriminatie kan worden gebruikt als instrument om maatschappelijke ongelijkheid te bestrijden en de maatschappelijke positie van minderheden te verbeteren. Maar dat gaat niet zomaar. De rechtssociologie kan laten zien hoe wetgeving werkt. Daarbij gaat het niet alleen om het meten van zichtbare effecten zoals een hoger loon of evenveel kans op promotie. Het gaat evenzeer of vooral om de processen die zich in bedrijven en andere delen van de samenleving afspelen en om het problematiseren van gedragspatronen die leiden tot achterstelling.

Over dezelfde thema's is in Nijmegen daarna nog veel onderzoek gedaan, onder andere naar wat mensen doen met klachten over rassendiscriminatie, naar de werking van de AWGB, en naar hoe bedrijven omgaan met de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen.<sup>5</sup>

Voor Groenendijk is de conclusie dat de werking van wetgeving tegen discriminatie kan worden versterkt door actieve particuliere organisaties die zich hard maken voor naleving van de wetgeving en die mensen steunen die zich gediscrimineerd voelen, niet een louter academische. Hij verbindt er zelf praktische consequenties aan, bijvoorbeeld door het bestuurslidmaatschap van het Landelijk Bureau Racismebestrijding.

In *De weg naar het recht* gaat het om de rechtsproblemen van individuele autochtone burgers. Tien jaar later gaat het over de effecten van wetgeving voor specifieke groepen en naar wat organisaties op de arbeidsmarkt doen om discriminatie te voorkomen.

## Nederland en zijn Islam

Opnieuw 10 jaar later, in 1996, verscheen *Nederland en zijn Islam*. Dit boek is het resultaat van een studie waaraan Groenendijk jarenlang samen met Jan Rath en Rinus Penninx heeft gewerkt, aanvankelijk vanuit Nijmegen, later – toen Penninx en Rath een baan kregen in Amsterdam – in samenwerking met de VU en de Universiteit van Amsterdam. Het initiatief voor dit onderzoek werd al in 1988 genomen, toen de islam nog geen actueel maatschappelijk thema was.

De auteurs analyseren de reactie van de Nederlandse samenleving op het ontstaan van een moslimgeloofsgemeenschap. Zij stellen zich vragen als: Is er sprake van opbouw van islamitische instituties? Welke factoren en actoren spelen hierbij een rol? Hoe verlopen maatschappelijke en politieke discussies rondom de institutionalisering van de islam?

De invloed van het recht (in de vorm van wet- en regelgeving en van rechtspraak) op de opbouw en erkenning van islamitische instituties is een van de factoren die zijn onderzocht. Wet- en regelgeving bleek bijvoorbeeld gunstig voor de oprichting van islamitische scholen en voor een eigen omroep. Initiatiefnemers voor een islamitische school of omroep konden zich met succes beroepen op bestaande wetten en regels.

---

5 Jonkers 2003, Asscher-Vonk & Groenendijk 1999, Biegel, Böcker & Tjoen-Tak-Sen 1987, Groenendijk 1988, 1989, 2006, Minderhoud 1993, Havinga 2004, Böcker & Thränhardt 2006.

In andere gevallen was de vraag aan de orde in hoeverre open regels ook gelden voor moslims of Hindoes. Dit speelde bijvoorbeeld bij de erkenning van feestdagen in penitentiaire inrichtingen en voor islamitische ambtenaren. Een derde groep initiatieven van moslims is door wet- en regelgeving juist belemmerd, bijvoorbeeld ritueel slachten en oproep tot gebed.

Veel conflicten rond de erkenning van godsdienstvrijheid van moslims zijn voorgelegd aan de rechter. Soms was de uitspraak van de rechter bepalend voor de politieke oplossing van het probleem. Zo hebben de arresten van de Hoge Raad inzake ritueel slachten en vrijaf voor werknemers op islamitische feestdagen, de richting van latere rechtsregels aangegeven. Soms leidde een juridische procedure ertoe dat tussen de islamitische initiatiefnemers en de betrokken instanties overleg over een oplossing tot stand is gekomen.

De institutionalisering van de islam op lokaal niveau is onderzocht aan de hand van een aantal case-studies met name op het terrein van het onderwijs.

De onderzoekers maken ook een vergelijking met België en Engeland. Het institutionaliseringsproces is daar anders verlopen dan in Nederland.

In Nederland kwamen in relatief korte tijd islamitische scholen tot stand, in België werd slechts één islamitische school door de overheid gefinancierd en in Engeland geen. In België is wel op grote schaal islamitisch godsdienstonderwijs op scholen tot stand gekomen, in Nederland op heel beperkte schaal en in Engeland niet. Deze verschillen kunnen gedeeltelijk worden verklaard door verschillen in de wet- en regelgeving tussen de drie landen.

Islamitische initiatiefnemers die hun plannen beargumenteren door een beroep te doen op gelijke behandeling blijken minder bezwaren op te roepen dan initiatiefnemers die verzoeken om bijzondere groepsspecifieke maatregelen. Ondanks het proces van ontzuiling door de ontkerkelijking in Nederland biedt de Nederlandse wet- en regelgeving tal van bepalingen die rechten verlenen aan organisaties op basis van godsdienst of levensbeschouwing en hun leden. Moslims hebben zich met succes op die regels beroepen.

In *Islam in Nederland* gaat het niet om de rechtsproblemen van individuele autochtone burgers (zoals in *De weg naar het recht*), niet om hoe antidiscriminatiewetgeving werkt in bedrijven (zoals in *Werkt wetgeving tegen gelijke behandeling?*), maar om initiatieven van islamitische organisaties en de manier waarop recht de mogelijkheden schept of belemmeringen opwerpt voor die initiatieven. De mogelijkheden voor migranten om te participeren in de Nederlandse samenleving en hoe het recht daaraan bijdraagt of in de weg staat, is onderwerp van verschillende Nijmeegse onderzoeken.<sup>6</sup>

---

6 Het algemene thema van recht als instrument van emancipatie komt ook tot uiting in onderzoeken naar naturalisatiewetgeving en -praktijk en de discussie rondom dubbele nationaliteitsmogelijkheden. Zie bijvoorbeeld Groenendijk, Böcker & de Hart 2005, Heijs 1995, Van Oers 2006, Bauböck e.a. 2006. Andere publicaties over de rol van recht bij deelname van migranten aan de samenleving zijn bijvoorbeeld Böcker 1994, 2004, Willems & Lucassen 1990, Clermonts, Groenendijk & Havinga 1991, Groenendijk & Hampsink 1995, Groenendijk & Heijs 2001, Groenendijk 2003, Böcker & Groenendijk 2004.

## Met recht geslaagd

In 2006 ten slotte kunnen we Groenendijk, conform de titel van zijn laatste boek *Met recht geslaagd* noemen. De cirkel is rond. De toegang tot het recht komt nu niet, zoals in 1976 in *De weg naar het recht*, aan de orde vanuit de vraag van burgers naar het recht maar vanuit de loopbaan van juristen van allochtone afkomst. Overigens had Groenendijk al meer dan 40 jaar geleden belangstelling voor dit thema- in de allereerste publicatie die we van zijn hand hebben gevonden inventariseert hij wat organisaties doen ter ondersteuning van buitenlandse studenten.<sup>7</sup>

In *Met recht geslaagd* is wederom het algemene thema van participatie van etnische minderheden in Nederland onder de microscoop gelegd. Groenendijk deed dit onderzoek samen met Annet Hahn, naar aanleiding van hun eigen ervaring met studenten van onze eigen faculteit.

Slagen migranten erin hun plek in de juridische praktijk te veroveren? Vertrekpunt is de constatering dat de berichtenstroom in de media meestal is gericht op een mislukte integratie van nieuwkomers en een veronderstelde tweedeling in de samenleving. Dit boek is vooral gericht op het succes van nieuwkomers. Zeventien jonge juristen uit de Marokkaanse of de Turkse migrantengroep vertellen hun levensverhalen en geven een antwoord op de vraag hoe zij hun plaats in de juridische praktijk hebben bereikt.

Ondanks het feit dat het om successtory's gaat, is er ook aandacht voor belemmeringen en problemen die deze jonge juristen hebben ondervonden en de verklaring ervan. Deze verklaring wordt met behulp van theoretische concepten zoals economisch, sociaal en cultureel kapitaal gevonden. Voor de meeste respondenten was in het eigen ouderlijk huis een ruim cultureel kapitaal voorhanden, aan emotionele steun ontbrak het hen zeker niet. Zo hechtten de meeste ouders veel belang aan onderwijs, verzetten zich nogal eens tegen het lts- of mavo-advies van de basisschool en stimuleerden dat hun kinderen op een hogere vervolgopleiding werden geplaatst. Aan economisch en sociaal kapitaal ontbrak het echter in vrijwel elk gezin. Vaak blijkt sprake van dubbele migratie, dat wil zeggen migratie naar een andere samenleving en migratie naar een ander sociaal-economisch milieu.

In dit boek worden, net als in de drie eerder genoemde boeken, aanbevelingen gedaan die aansluiten op de praktijk, die de uitsluitingsmechanismen teniet moeten doen en de participatie aan de samenleving kunnen bevorderen.

## Tot slot

De vier besproken publicaties laten zien wat kenmerkend is voor de benadering van Kees Groenendijk en van de Nijmeegse rechtssociologie. We noemen drie belangrijke punten.

In de eerste plaats, het over de grens heen kijken, door gebruik te maken van inzichten uit buitenlandse onderzoeken, door de bevindingen uit Nederlands onderzoek te vergelijken met onderzoek in het buitenland, door internationaal vergelijkend onderzoek en onderzoek naar invloed van Europees recht.

---

<sup>7</sup> Groenendijk 1963. Recent verscheen ook een onderzoek naar de toegang van allochtone juristen tot de rechterlijke macht, zie Böcker, A. en L.E. de Groot-van Leeuwen 2006.

Ten tweede, de sterke empirische component. Het gaat altijd om een variant van de vraag: Wat gebeurt er nu echt? Wordt het recht gebruikt? Door wie wordt het recht gebruikt? Hoe wordt het recht gebruikt? Welke gevolgen heeft dat? Welke belangen spelen bij verschillende actoren?

Als laatste, het stellen van de vraag “Wat gebeurt er nu echt?” betreft de wereld van het recht en juristen (zoals advocatenkantoren, rechtbanken en wetgevingsjuristen) maar ook de wereld daarbuiten: Wat gebeurt er met gelijkebehandelingswetgeving in bedrijven? Hoe werkt het recht in migrantengezinnen?

Deze voordracht geeft geen volledig beeld van Groenendijk en van de rechtssociologie in Nijmegen. Zo zijn de historische belangstelling van Groenendijk en zijn kritische analyses van de totstandkoming en de werking van het vreemdelingenrecht onderbelicht gebleven. Wellicht komen deze kanten van Groenendijk in de andere voordrachten van vanmiddag meer tot hun recht.

Hoewel Kees Groenendijk heel veel tijd doorbrengt in zijn werkkamer op het instituut of thuis, is hij zeker geen wereldvreemde studeerkamergeleerde, veeleer is hij een samenlevingsgeleerde, dat wil zeggen een geleerde die zonder water in zijn wetenschappelijke wijn te doen, altijd het maatschappelijk effect in de gaten houdt en daarover doordenkt. Zo heeft de rechtssociologie 25 jaar lang in Nijmegen met Kees Groenendijk aan het roer gestalte gekregen. Hij is een voorbeeld dat de rechtssociologen in Nijmegen graag blijven navolgen.



## Literatuur

- Asscher-Vonk, I.P. & C.A. Groenendijk (red.) (1999) *Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bauböck, R.E. Ersbøll, C. Groenendijk & H. Waldrauch (eds.) (2006) *Aquisition and loss of nationality. Policies and trends in 15 European States. Volume I. Comparative analyses*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Böcker, A. & D. Thränhardt (2006) Was hilft gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf? Ergebnisse eines niederländisch-deutschen Vergleichs, in: A. Walter, S. de Carlo & M. Menz (red.), *Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa*, (IMIS-Schriften 14), Göttingen: V&R Unipress Göttingen, p. 163-178.
- Böcker, A. (1994) *Turkse migranten en sociale zekerheid: van onderlinge zorg naar overheidszorg?*, diss. Nijmegen, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Böcker, A. (2004) The impact of host-society institutions on immigrant integration: The case of Turkish immigrants in Germany and the Netherlands, *Immigration, Asylum and Nationality Law*, 18, nr. 4, p. 242-261.
- Böcker, A. & L.E. de Groot-van Leeuwen (2002) *Klachten buiten de orde: de behandeling van klachten over advocaten via de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Böcker, A. & L.E. de Groot-van Leeuwen (2006) *Meer van minder in de rechterlijke macht. Etnische diversiteit onder rechters in zes landen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Böcker, A.G.M. & C.A. Groenendijk (2004) Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande: Tolerant, liberal und offen?', in: F. Wielenga & I. Taute (Eds.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, p. 303-361.
- Böcker, A.G.M., C.A. Groenendijk & B. de Hart (2005) 'De toegang tot het Nederlanderschap. Effecten van twintig jaar beleidswijzigingen', *Nederlands Juristenblad*, 80(3), p. 157-164.
- Boeles, P. (1995) *Eerlijke immigratieprocedures in Europa. Standaarden voor effectieve procedurele rechtsbescherming in kwesties van toegang, verblijf en uitzetting*, diss. Rotterdam, Utrecht: NCB.
- Clermonts, Lilian, Kees Groenendijk & Tetty Havinga (1991) *Verblijfsrecht en gebruik van collectieve voorzieningen*, Nijmegen: Katholieke Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- Doesschate, J.W. ten (1993) *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982*, diss. Nijmegen, Hilversum: Verloren.
- Doombos, N, L.E. de Groot-van Leeuwen & P.E. Minderhoud (1998) 'De sociale rechtshulp, een vervlogen ideaal?', in: Y. Buruma e.a. (red.) *Recht door de eeuw, opstellen ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen*, Deventer: Kluwer, p. 97-109.
- Doombos, N. & L.E. de Groot-van Leeuwen (1997) *Klachten op orde; de behandeling van klachten over advocaten*, Deventer: Kluwer.

- Doornbos, N. (2006) *Op verhaal komen. Institutionele communicatie in de asielpcedure*, diss. Nijmegen, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Fernhout, R. & C.A. Groenendijk (1988) 'Rechtsbescherming in vreemdelingenzaken', *Bestuurswetenschappen*, vol. 42, afl. 6, p. 437-445.
- Fernhout, R. (1990) *Erkenning en toelating als vluchteling in Nederland*, diss. Amsterdam, Deventer: Kluwer.
- Genn, H. & A. Paterson (2001) *Paths to Justice, What people in Scotland do and think about going to law*, Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing.
- Genn, H. (1999) *Paths to justice. What people do and think about going to law*, Oxford/Portland Oregon: Hart Publishing.
- Groenendael, T. van (1986) *Dilemma's van regelgeving. De regularisatie van illegale buitenlandse werknemers 1975-1983; een case studie naar het functioneren van regels als instrument van overheidsbeleid*, diss. Leiden, Alphen a/dRijn/Utrecht: Samsom/H.D. Tjeenk Willink/NCB.
- Groenendijk C.A. & P. E. Minderhoud (1992) Sturing van migratie in Nederland en Europa na 1992: Effecten en dilemma's, in: *Migratie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, p. 43-98.
- Groenendijk, C.A. & E.J.M. Heijs (2001) 'Immigration, migrants and naturalization in the Netherlands 1945-1997', in: R. Hansen & P. Weil (Eds.), *Towards a European Nationality, Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, London: Palgrave, p. 143-172.
- Groenendijk, C.A. & C.A.J.M. Kortmann (2003) 'Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig', *Nederlands Juristenblad*, p. 314-321.
- Groenendijk, C.A. (1963) *Werk onder buitenlandse studenten in Nederland*, Den Haag: Stichting Jongeren Vrijwilligers Corps.
- Groenendijk, C.A. (1981) *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Groenendijk, C.A. (1986) *Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Groenendijk, C.A. (1988) 'Ouderenrecht, functionele rechtsgebieden en discriminatie: mobilisatie van recht door ouderen of mobilisatie van ouderen door recht?', *Ars Aequi*, vol. 37, afl. 10, p. 615-626.
- Groenendijk, C.A. (1989) 'Nationality and Access to Employment in the Public Service: Law and Practice in the Netherlands', *Netherlands international law review*, vol. 36, p. 107-130.
- Groenendijk, C.A. (2003) 'De toegenomen koppeling van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan de Vreemdelingenwet: meer barrières en minder integratie', *Migrantenrecht*, p. 148-157.
- Groenendijk, C.A. (2006) 'Citizens and Third Country Nationals : Differential Treatment or Discrimination?', in: *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.* [analyse de la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de circuler et de séjourner librement] = *The future of free movement of persons in the EU* [analysis of the Directive 2004/38 of 29 april 2004 on the right of citizens to move and reside freely], Bruxelles: Bruylant, p. 79-101.

- Groenendijk, C.A. (1989) 'Mensenrechten tussen retoriek en praktijk: gebruik van het klachtrecht in Straatsburg en de bescherming van vreemdelingen', in: L. Heyde e.a. (red.), *Begrensde vrijheid, Opstellen over mensenrechten aangeboden aan Prof.dr. D.F. Scheltens*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 191-228.
- Groenendijk, Kees & Annet Hahn (2006) *Met recht geslaagd. Nederlandse juristen van Marokkaanse en Turkse afkomst*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Groenendijk, Kees & René Hampsink (1995) *Temporary employment of migrants in Europe*, Nijmegen: Katholieke Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.
- Guild, E. (2000) *European Community Law from a Migrant's Perspective*, diss. Nijmegen, Nijmegen: GNI.
- Hart, B. de (2003) *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*, diss. Nijmegen, Amsterdam: Aksant.
- Havinga, T. (1989) *Arbeidsbureau en collectief ontslag. Een empirisch onderzoek naar het functioneren van de ontslagprocedure*, diss. Nijmegen, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Havinga, Tetty (2004) 'Een man of een vrouw? Voorkeur van werkgevers en gelijkebehandelingswetgeving', *Tijdschrift voor Genderstudies* 7/ 2, p. 27-40.
- Heijs, E. (1995) *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*, diss. Nijmegen, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Jonkers, P. (2003) *Diskwalificatie van wetgeving. De totstandkoming en uitvoering van de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa)*, diss. Nijmegen, Amsterdam: Aksant.
- Klijn, A. (1991) *Rechtshulp onderzocht en overdacht. Theoretische reflectie en empirisch onderzoek omtrent rechtshulp in Nederland 1979-1989*, Arnhem: Gouda Quint.
- Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks (2007) *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, stand van zaken in theorie en onderzoek, Algemene wet bestuursrecht 2006*, Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Lucassen, L. (1990) *En men noemde hen zigeuners... De geschiedenis van Kaldarasch, Ursari, Lowara en Sinti in Nederland (1750-1944)*, diss. Leiden, Amsterdam/ Den Haag: Stichting beheer IISG/Sdu uitgeverij.
- Minderhoud, P.E. (1993) "Voor mij zijn ze allemaal gelijk". *Een rechtssociologische studie naar verschillen tussen migranten en Nederlanders bij de uitvoering van de kinderbijslag- en arbeidsongeschiktheidswetgeving*, diss. Nijmegen, Amsterdam: Thesis.
- Oers, Ricky van (2006) *De naturalisatietoets gelaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Puts, J.H.L. (1995) *Asielzoekers tussen Rijk en gemeenten. Onderhandelingen over de huisvesting van migranten*, diss. Nijmegen, Den Haag: VNG-uitgeverij.
- Rath, Jan, Rinus Penninx, Kees Groenendijk & Astrid Meijer (1996) *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Rodrigues, P.R. (1997) *Anders niets? Discriminatie naar ras en nationaliteit bij consumenten-transacties*, diss. Utrecht, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Schuyt, Kees, Kees Groenendijk & Ben Sloot (1976) *De weg naar het recht. Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer.
- Spijkerboer, Th.P. (1999) *Gender and Refugee Status*, diss. Nijmegen, Nijmegen: GNI.
- Takkenberg, A. (1997) *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, diss. Nijmegen, Reeks Recht & Samenleving nr. 13, Nijmegen: GNI.

- Terlouw, A. (2003) *Uitspraak en afspraak. Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij ontbreken van hoger beroep*, diss. Nijmegen, Den Haag: Boom.
- Velthoven, B.C.J. van, M.J. ter Voert m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij (2003) *Geschilbeslechtingdelta 2003, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, WODC, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Wiering, M. (1999) *Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, diss. Nijmegen, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Willems, Wim & Leo Lucassen (1990) *Ongewenste vreemdelingen: buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid: 1969-1989*, 's-Gravenhage: SDU.
- Woltjer, A. (2002) *Wetgever, rechter en het primaat van de gelijkheid. Over primaten in het recht*, diss. Utrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.



# Het recht, gezien van binnen of van buiten

*Kees Schuyt (Raad van State)*

## 1.

In deze bijdrage wil ik twee oude kwesties in de beoefening van de rechtssociologie aan de orde stellen: wordt de rechtssociologie anders beoefend door sociologen dan door juristen? De oorsprong van de Europese rechtssociologie is gemengd. Naast Max Weber, weliswaar jurist van opleiding, maar toch volbloed socioloog staat de Franse socioloog van huis uit Emile Durkheim (Weber, 1922, 1967; Lukes and Scull, 1983). Beiden bestudeerden het recht op een wetenschappelijk-afstandelijke wijze, als een van de vele sociale instituties in de samenleving, naast religie, de economie en de arbeidsverdeling. Daartegenover stond als grondlegger van de rechtssociologie Eugen Ehrlich, een praktiserend jurist, met grote aandacht voor het “levende recht”. Levend recht werd gecontrasteerd met statelijk recht. Zijn bijdrage aan de rechtssociologie werd gevormd vanuit het gezichtspunt van een toenmalig wingewest van het Oostenrijk-Hongaarse rijk, in Czernowitz, in het huidige Oekraïne (Rehbinder, 1967). Zijn emancipatorisch beroep op volksrecht en de rechtsbeleving door het volk, staat niet los van zijn normatief pleidooi voor de rechten van een toenmalig onderdrukt volk (Ehrlich 1913, 1967). De Amerikaanse oorsprong van de rechtssociologie werd gevormd door praktiserende juristen, in het bijzonder rechters: de “sociological jurisprudence” van Pound, Cardozo, Llewellyn en anderen. Deze geboorteaakte wordt juist gekenmerkt door veel aandacht voor vragen van rechtsvinding en rechtsvorming en voor de praktische betekenis van het recht in sociale situaties. Het ging niet meer om *law in the books*, maar om *law in action*, een even oude als bekende tegenstelling.

## 2.

De tweede oude kwestie betreft de vraag naar het interne of externe gezichtspunt of in wetenschapsfilosofische termen: de internalistische of externalistische bestudering van het fenomeen recht: bezie je het recht van binnenuit of van buitenaf? Deze laatste kwestie heeft in de beginjaren van de Nederlandse rechtssociologie veel discussie losgemaakt: de bijeenkomsten Groesbeek I, II, III en IV werden er, in mijn selectieve herinnering, onaangenaam door verknoeid.

Hoewel men dit misschien verwacht valt de eerste kwestie niet samen met de tweede. Sociologen nemen niet per definitie een externalistisch standpunt in en niet alle juristen bekijken het recht primair van binnenuit. De socioloog Selznick, die voordat hij zich tot de rechtssociologie wendde, belangrijke sociologische leerboeken schreef en vooral als organisatiesocioloog bekend stond, bezag en beziet het recht vanuit eigen, normatieve doelstellingen: de aspiraties van het recht, vooral uitgedrukt in de *rule of law* en in rechtsbeginselen, vormen de inspiratie voor de rechtssociologie. De sociologie

dient de maatschappelijke voorwaarden te formuleren, waaronder de *rule of law* kan floreren. De jurist Toon Peters volgde hem in dit internalistische standpunt.

John Griffiths, jurist van opleiding, én de socioloog Donald Black waren de grote voorstanders van het externalistische standpunt: bestudeer het rechtssysteem als een neutraal object en met de objectieve blik van de buitenstaander, ongeacht de kwaliteit van het rechtssysteem. Positivistisch in sociologische methode en toch niet geheel rechtspositivistisch in de beschouwing van volksrecht en rechtspluralisme. Toch bleek het ook voor John Griffiths moeilijk om het externalistische standpunt geheel en al vol te houden, met name in zijn onderzoek naar euthanasiepraktijken en euthanasieproblemen. In de beschrijving en in de benoemende onderscheiding van medische handelingen en gedragingen blijken normatieve elementen moeilijk te vermijden te zijn, ook voor de antropoloog of socioloog.

### 3.

Waar past Kees Groenendijk in zijn beoefening van de rechtssociologie ten aanzien van deze twee kwesties? Hij was van huis uit een praktiserend jurist en is dat naast zijn rechtssociologische professie, gelukkig, altijd gebleven, met grote kennis van bepaalde rechtsgebieden: als juridisch auteur, adviseur en annotator. De effecten van zijn praktische rechtskennis heb ik al vroeg mogen signaleren. Op bladzijde 137 van onze gezamenlijke studie *De Weg naar het Recht* staat een tabel met het gemiddelde aantal aangetroffen rechtsproblemen van de geënquêteerde burger, onderverdeeld naar interviewer. Ik citeer: “De auteurs (interviewers A, B, en C) namen 77% van alle 456 interviews voor hun rekening. De t-toets van de verschillen tussen gemiddelden toont aan dat er een significant verschil bestaat tussen het gemiddelde aantal geïnventariseerde problemen en het gemiddelde van interviewer C. De verschillen zijn overigens niet groot” (Schuyt, Groenendijk, Sloot, 1976: 137). Interviewer C. had 3 rechtsproblemen gemiddeld per geïnterviewde, de andere 2,6 en 2,4. Het totaal gemiddelde was 2,6. Ik mag nu – dertig jaar na dato – wel verklappen, zonder de beroepscode voor sociaal-wetenschappelijke onderzoekers te schenden, dat Kees Groenendijk interviewer C. was.

Dit interessante methodologisch-statistische feit is voor mij aanleiding om enkele theoretische opmerkingen te maken en om mijn betoog, ter ere van Kees Groenendijks vijftienvijftigjarige professoraat in de rechtssociologie, daarop te richten. Ten eerste was het verschil in inventarisatie van rechtsproblemen gemakkelijk te verklaren. Kees was advocaat geweest en had dus, veel meer dan de andere twee interviewers, beiden socioloog, kennis van het recht en veel meer oog voor lopende rechtsproblemen. Dit leidt tot een eerste – voorlopige – observatie: het recht ziet er van binnen, bezien door een jurist met praktische ervaring, anders uit dan door de ogen van –ogen (psychologen, sociologen, criminologen, agogen of wat je nog meer hebt aan gedragswetenschappen). Een tweede observatie vind ik rechtstheoretisch minstens even interessant: in onze toenmalige poging om een objectieve definitie te geven van wat een ondervonden rechtsprobleem is, gooide Kees Groenendijk al zijn advocatenervaringen in de strijd. “Als iemand bij me komt met een vraag”, zegt een advocaat, “kan ik er altijd wel een rechtsvraag van maken”. Rechtsproblemen zijn nooit volledig objectief definieerbaar, maar afhankelijk van deskundigheid en context. Beroepsschakers weten veel eerder dan

amateurs waar en wanneer zich problemen voordoen die ze vervolgens ook op een andere manier oplossen.

Met andere woorden: hier komt een eigenschap van juristen en van het recht naar voren, namelijk het recht als een sociale constructie. Door actoren, voornamelijk beroepsbeoefenaren, bepaalde definities van situaties, categorisering van handelingen, leiden uiteindelijk tot een reeks bindende rechtsbeslissingen, genomen door personen in bepaalde beroepsposities (parlementariërs, rechters, notarissen, politie-agenten). Eén van de vele sociologische definities van een rechtssysteem, die van W. Evan, luidt dan ook:

“een rechtssysteem is een systeem van regels,

- a) waar handelingen en verwachtingen van de leden van een sociaal systeem zich naar richten en
- b) waarbij er gespecialiseerde sociale posities zijn, waaraan bepaalde normatieve functies zijn toevertrouwd” (Evan 1962).

Deze laatste clause is belangrijk om bijvoorbeeld een rechtssysteem te onderscheiden van een mafia, die wel onderling regels en verwachtingen scheidt, maar geen morele en juridische arbeidsverdeling kent.

#### 4.

Door deze bestaande normatieve functies te bekleden vervullen juristen hun aparte rol in de samenleving. Daarom kan je gerust concluderen dat het recht er van binnen anders uitziet dan van buiten: het nemen van een beslissing is iets anders als het *waarnemen* van een beslissing. Hoe goed de sociologische waarneming van de beslissing ook is opgezet, bijvoorbeeld door participerende of andere observatie in de rechtszaal, het blijft waarnemen, geen deelnemen. Ik kom zodadelijk op dit onderscheid terug. De rechtspraktijk is een maatschappelijke activiteit, eventueel tot voorwerp van wetenschappelijk onderzoek te maken, het rechtssociologisch onderzoek zelf is een wetenschappelijke activiteit. En hoewel er parallellen te trekken zijn tussen bijvoorbeeld het werk van een rechter en van een wetenschappelijk onderzoek(st)er, blijven ze hemelsbreed van elkaar verschillen. Never the twain will meet. Een rechter moet eerlijk, onbevooroordeeld en onpartijdig zijn zoals ook een wetenschapsbeoefenaar eerlijk, onbevooroordeeld, onpartijdig en zo objectief mogelijk te werk moet gaan. Beiden moeten ook de feiten respecteren en interpreteren, maar een rechter richt zich vooral op de bestaande regels van het heersende rechtssysteem, een wetenschapsbeoefenaar richt zich op vernieuwende inzichten ten opzichte van bestaande theorieën of wetenschappelijke inzichten binnen een bepaalde tak van wetenschap. De leidende waarden (*leading values*) van deze twee te onderscheiden maatschappelijke instituties, rechtsbeoefening en wetenschapsbeoefening, vallen nooit samen en blijven dus van elkaar verschillen.



**5.**

Als we als voorlopige conclusie aanhouden dat het recht er van binnen anders uitziet dan van buitenaf, dan komt wel de vraag aan de orde: hoe anders dan? Wat zijn de kwalitatieve verschillen tussen de twee gezichtspunten en welke betekenis heeft dit voor de beoefening van de rechtssociologie? Om deze vervolgvraag te beantwoorden moet ik eerst terugkeren naar de construerende eigenschap van het recht zelf. Het recht categoriseert de sociale werkelijkheid. Dat ervaar je vooral als je rechterlijk werk verricht. Vormen een paar paardenboxen en een houten huisje, van waaruit bosritten gemaakt worden nu wel of niet een manège? Is er sprake van zware of lichte schuld? Is een handeling aan te merken als onrechtmatige daad of niet? Is iemand ziek of strafrechtelijk aansprakelijk? Is iemand wel of niet aan te merken als vluchteling in de zin van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000? De rechter is vooral een scheidsrechter die beslist over grenzen, over onderscheidingen, over begripsmatige afbakeningen. De rechter is de functionaris die beslist of iemand in een bepaalde positie verkeert, metaforisch uitgedrukt: in buitenspelpositie staat. Zonder fluitsignaal is er geen buitenspel. Het recht construeert in een bepaald opzicht de werkelijkheid en dit geeft alle mogelijkheden tot misverstanden en meningsverschillen: het recht creëert evenzeer conflicten als het zegt conflicten op te lossen. Ook wetgeving valt te analyseren als een reeks van samenhangende definities van situaties of van handelingen.

Het recht, gezien als sociale constructie, is zowel vloek als zegen voor de samenleving. Het recht heeft altijd een januskop. Enerzijds is begripsmatige en feitelijke afbakening en categorisering onvermijdelijk, zeker over een langere periode genomen, want we kunnen slechts voor een korte stonde situaties en handelingen volledig ongedetermineerd houden, vol ambiguïteit en vaagheid. Maar anderzijds creëert deze categorisering nu juist alle gevaren van vervreemding door burgers van het recht én vervreemding van de beoefenaren van de rechtspraak van die sociale werkelijkheid, die ze zelf bewerken met hun juridische schep- en vangnetten.

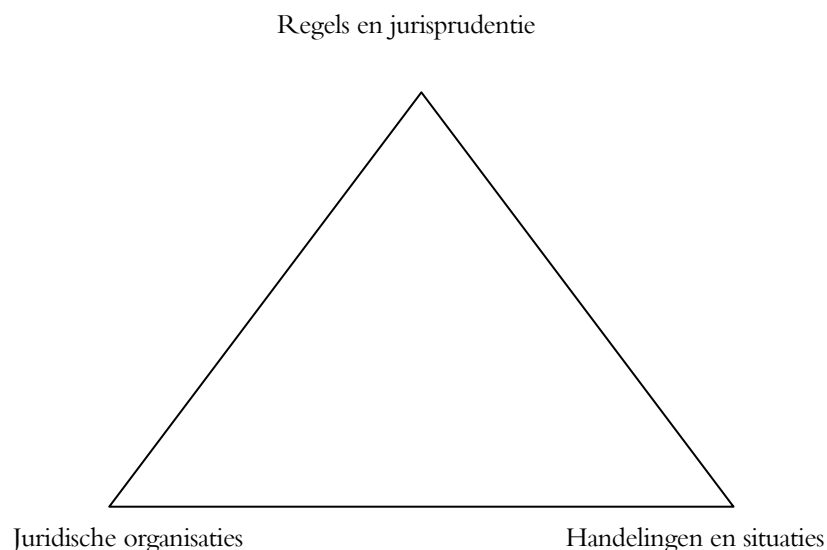
**6.**

De rechtssociologie kan hier, als ze goed beoefend wordt, de rechtspraak te hulp snellen. De blik van binnen kan en moet aangevuld worden door de blik van buiten, de juridische activiteiten van de rechtspractici kunnen en moeten bestudeerd worden door de kritische bril van de sociologische buitenstaander, waarbij ik nog even in het midden laat of die buitenstaander een internalistisch of een externalistisch standpunt inneemt. Nogmaals: de interne of externe blik valt niet samen met een internalistische of externalistische wetenschapsofvatting.

Om de bijdrage van de rechtssociologie voor de rechtspraak in kaart te brengen wil ik gebruik maken van een eenvoudig schema, door mij voor het eerst ontwikkeld in het eerste hoofdstuk van het boekje “Recht en Samenleving” (1982). Sociologisch valt een rechtssysteem te beschrijven als drie samenhangende, maar logisch van elkaar te onderscheiden, elementen, namelijk:

1. regels en jurisprudentie (het geheel van het gepositieerde recht)
2. handelingen van actores, inclusief corporate actors, en van sociale situaties
3. juridische organisaties (zoals bijvoorbeeld de rechterlijke macht, de advocatuur, de wetgever, de organisatie van de politie e.a.).

*Drie sociologisch elementen van een rechtssysteem*



Deze drie elementen vormen elkaars context en staan zelf in de ruimere context van de maatschappij als geheel. De relaties tussen deze drie elementen zijn bekend en aan rechtsociologen, ook zeer vertrouwd. De tegenstelling *law in the books* en *law in action* vormt de spanning tussen het eerste en het tweede element: het recht en de overige sociale werkelijkheid. Ik leg de nadruk op de uitdrukking “overige sociale werkelijkheid”, want het recht is ook onderdeel van de sociale werkelijkheid en die overige werkelijkheid is nimmer zonder regels of rechtsoordelen: alles wat we doen vindt plaats onder de schaduw van het recht. De rechtssocioloog Geiger deed in 1948 de opmerkelijke uitspraak: “es gibt kein ungenormierte Situation” (Geiger, 1964). Als ik tijdens deze voordracht een belachelijk groen jagershoedje op mijn hoofd zou houden, zou ik alle regels van academische vormen en normen overtreden en U zou mij voor gek, misschien zelfs voor “knettergek”, verslijten, maar deze situatie is niet geheel vrij van recht: niemand mag namelijk dat hoedje van mijn hoofd slaan, omdat ik een *sociale* regel, gebaseerd op conventie, heb overtreden. Rechtsregels zijn overal.

Als ik in plaats van een jagershoedje het voorbeeld van een hoofddoek van moslimmeisjes zou hebben gebruikt, zit ik midden in de actuele rechtspolitiek: voorlopig mag niemand dat hoofddoekje van iemands hoofd afrukken, hoe raar of bezopen we dat ook vinden. Er op schelden mag, naar huidige juridische maatstaven, nog wel, zij het dat de grens van beledigen door de rechter zal worden getrokken. Er is dus immer een wisselwerking tussen bovengenoemde elementen 1 en 2 van het rechtssysteem. Omgekeerd voeden handelingen de regels en de jurisprudentie: nieuwe handelingen of onverwachte situaties of niet eerder bekende gevolgen van handelingen en situaties kun-

nen verandering brengen in de regels via nieuwe regelgeving of jurisprudentie. Ook wetten kunnen verouderen en om vernieuwing of aanpassing vragen. Een klein, maar fijn voorbeeld hiervan vormt een passage in het nieuwe regeerakkoord, waarin wordt voorgesteld om de winkelsluiting op zondag weer straffer te handhaven, waar de bevolking nu juist vindt dat *funshopping* op zondag een verworven recht is geworden dat eerder zou open tot aanpassing van de verouderde bepalingen.

## 7.

Het sociologisch belang van de juridische organisaties, op zichzelf en als bemiddelaar tussen de twee andere elementen, de regels en de handelingen, staat buiten kijf. Heel veel rechtssociologische energie is gaan zitten in de bestudering van de samenstelling en de werking van de voornaamste juridische organisaties. Naar mijn mening terecht: een typisch rechtssociologisch thema als het vertrouwen van de bevolking in het recht, kan niet bestudeerd worden zonder de relaties tussen burgers en juridische organisaties (rechterlijke macht, advocatuur, politie) in ogenschouw te nemen (relatie tussen elementen 2 en 3). Een eenzijdige samenstelling van deze organisaties kan het vertrouwen ondermijnen, hoezeer publieke opiniepeilingen, met hun slordige vraagstellingen, dit ook anders doen lijken. De laatste pennenvrucht van Kees Groenendijk, de studie samen met Annet Hahn, *Met recht geslaagd, Nederlandse juristen van Marokkaanse en Turkse afkomst* (2006) past geheel in deze rechtssociologische traditie en onderstreept het belang van een blik van buiten het recht.

## 8.

Met deze drie, op zich zelf staande, elementen van een rechtssysteem, kan ik op drie gevaren wijzen, die elk rechtssysteem bedreigen. Ten eerste hebben juristen, in het bijzonder rechters, de neiging alleen op de regels en de jurisprudentie te letten, met voorbijgaan van het organisatorische en het handelingselement. Dat is het gevaar van een uitsluitende blik van binnenuit op het recht. Deze benadering vanuit de regels alleen levert onmiskenbaar juridische kwaliteit, maar met verwaarlozing van het beheer en van de conflictbeslechting. De eenzijdige gerichtheid op regels kan een verklaring vormen voor de inhaalslag die juridische organisaties nu doormaken, met name de rechterlijke macht, maar evenzeer kan de gegroeide aandacht voor mediation als effectievere vorm van conflictbeslechting ook door de eenzijdige regelgerichtheid en abstracte juridische redeneerkunst verklaard worden, omdat de aandacht voor de praktische oplossing van reële conflicten erdoor verminderd wordt.

Ten tweede, als alle aandacht uitgaat naar organisatie én naar de klanten van het recht, zoals nu aan het gebeuren is bij de rechterlijke organisatie, dreigt het regelcomplex verwaarloosd te worden. Je ziet dit al gebeuren ten aanzien van de grondregels van de democratische rechtsstaat: de overheersende aandacht voor image-building en uitstraling maakt de regels ondergeschikt aan het beoogde resultaat.

Ten derde, te veel letten op de samenhang tussen het regelsysteem en de organisaties verwaarloost de belangen van de burgers en kan leiden tot doorgeschoten bureau-

cratie, juridisering en overjuridisering en tot een crisis in het vertrouwen van de burgers in het recht. Ongelijke toegang tot het recht is daarvan het voorspelbare gevolg, dat zich in golven door de geschiedenis heen manifesteert.

## 9.

Dit eenvoudige schema kan echter ook dienen om de relatie tussen recht en samenleving als geheel in kaart te brengen en om de behulpzame functie van de rechtssociologie ten opzichte van de rechtspraktijk te richten. Maatschappelijke veranderingen komen voort uit alle drie de hier beschreven fenomenen: regels, handelingen en organisaties. Vanuit de samenleving komt de vraag naar steeds verdergaande instrumentele rechtsregels, met verwaarlozing van rechtsbeginselen; de bestrijding van criminaliteit en terreur geven hier de beste voorbeelden van. Dit leidt tot overreglementering. Regels worden nieuwe oorzaken van conflicten in plaats dat conflicten worden beslecht; vervreemding van het recht kan hiervan ook een gevolg zijn.

Ten aanzien van de organisatievormen kan men zeggen dat de rechterlijke macht aan een inhaalmanoeuvre bezig is, maar men moet daar oppassen om aan alle moderne organisatieziekten mee te gaan doen, zoals bijvoorbeeld het permanent monitoren van het eigen imago (het ministerie van justitie en de advocatuur zijn daarin al voorgegaan). Steeds meer mensen en middelen worden ingezet voor imago-verbetering in plaats van de primaire taken. Ik heb dat eens de ijdelheid van organisaties genoemd. Ook organisaties kunnen een te groot ego krijgen en, als het juridische organisaties betreft, zal dat ten koste gaan van het evenwicht in een rechtssysteem. Het gaat uiteindelijk om het goed gevonden evenwicht tussen de drie elementen van het rechtssysteem: de drie elementen vormen samen de sociale institutie van het recht en door de wisselwerking tussen de drie elementen ontstaan en bestaan de juridische waarden, die kenmerkend zijn voor het rechtssysteem van de rechtsstaat of de *rule of law*.

## 10.

Hiermee geef ik, tot slot, ook antwoord op de tweede door mij gestelde kwestie: de beoordelingsmaatstaf van de werking van de drie elementen van het rechtssysteem, ligt voor mij uiteindelijk in de bijdrage die geleverd wordt aan de in standhouding van de *rule of law*. Dat is een internalistisch gezichtspunt, maar voor het formuleren van de maatschappelijke voorwaarden voor die *rule of law* is zowel een blik van binnenuit alsook een blik van buitenaf op het recht noodzakelijk. Rechtsbeoefening en rechtssociologie, rechtsvinding en waarheidsvinding, vullen elkaar aan en zijn uiteindelijk elkaars bondgenoot voor de realisering van juridische waarden. Ik meen dat Kees Groenendijk vandaag veertig jaar lang, vanaf zijn eerste publicatie over het Nederlandse Paspoort tot aan zijn laatste over de Nederlandse juristen van Marokkaanse en Turkse afkomst de effectieve combinatie heeft getoond van rechtspraktijk, de blik van binnen, en rechtssociologie, de blik van buitenaf. De Nederlandse rechtssociologie en de juridische beroepsgroepen zijn hem hiervoor veel dank verschuldigd.

## Literatuur

- Ehrlich, E. (1967) *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Berlin: Dunker und Humblot (oorspronkelijk 1913).
- Ehrlich, E. (1967) *Recht und Leben, Gesammelte Schriften zur Rechtstatsachenforschung und zur Freirechtslehre*, Berlin: Dunker und Humblot.
- Evan, W. M. (1962) Introduction: Some approaches to the sociology of law, in: W.M. Evan (ed.), *Law and Sociology: Exploratory Essays*, New York: Free Press of Glencoe.
- Geiger, Th. (1964) *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*, Berlin: Luchterhand.
- Groenendijk, K. en A. Hahn (2006) *Met recht geslaagd, Nederlandse juristen van Marokkaanse en Turkse afkomst*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Lukes, S. and A. Scull (1983) *Durkheim and the Law*, Oxford: Martin Robertson.
- Rehbinder, M. (1967) *Die Begründung der Rechtssoziologie durch Eugen Ehrlich*, Berlin: Dunker und Humblot.
- Rheinstein M. (ed.) (1954) *Max Weber on Law in Economy and Society*, New York: Simon and Schuster.
- Schuyt, C. J. M. (1982) *Recht en Samenleving*, Assen: Van Gocrum.
- Schuyt, K., K. Groenendijk en B. Sloot (1976) *De Weg naar het Recht: een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer.
- Weber, M. (1966) *Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe*, Tübingen: Mohr (oorspronkelijke uitgave 1922).

## Over de Chinese nachtegaal en andere vreemde vogels

*Gelijke behandeling als garantie voor verscheidenheid  
voor Kees Groenendijk omdat hij 25 jaar hoogleraar is*

*Ashley Terlouw (Commissie Gelijke Behandeling)\**

### 1. Er was eens ...

Er was eens, langgeleden, een Chinese keizer die iedere ochtend werd gewekt door de tonen van een klein grijs vogeltje dat voor zijn raam melodietjes componeerde. De keizer kwam 's ochtends met goede zin en zijn juiste been uit zijn bed en kon – met het melodietje nog in zijn hoofd – zelfs zijn minister van vreemdelingenzaken verdragen.

De keizer van Japan had gehoord van de liefde van zijn Chinese collega voor de kleine grijze nachtegaal. Hij besloot hem een kado te sturen: een namaaknachtegaal, helemaal bezet met diamanten, robijnen en saffieren. Zodra je de kunstvogel opwond, zong hij een wijsje en dan ging zijn staart op en neer die glinsterde van het zilver en het goud. De kunstnachtegaal zong prachtig, bijna net zo mooi als de echte en vooral was hij zoveel aardiger om te zien. Daarbij kon de keizer hem op elk moment van de dag naar believen opwinden, steeds zong hij hetzelfde liedje, drieëndertig keer, en nog was hij niet moe.

Maar de volgende morgen kwam de kleine grijze nachtegaal niet opdagen, de dag daarna evenmin, hij kwam helemaal niet meer. De keizer wond zijn kunstnachtegaal op maar voelde zich te meer geslagen toen hij voor de 34<sup>ste</sup> keer hetzelfde deuntje hoorde. Opeens kon hij ook het zich steeds herhalende deuntje 'China is vol' van zijn minister van vreemdelingenzaken niet meer aanhoren.

Na een week had de keizer geen energie meer om 's ochtends op te staan. Hij kon zijn goede been ook niet meer vinden. Drie weken lag hij bleek en mager weg te kwijnen in zijn keizerlijke bed. De kunstvogel stond op een roodfluwelen kussentje naast hem maar de keizer wond hem niet meer op, en dat was wederzijds.

U kent het einde. Gelukkig kwam het kleine grijze nachtegaaltje met zijn eindeloze variëteit aan melodietjes uiteindelijk terug en samen met de keizer leefde hij nog lang en gelukkig.

Wat heeft de Chinese nachtegaal van Hans Christiaan Andersen met gelijke behandeling en met Kees Groenendijk te maken?

Het verhaal van de Chinese nachtegaal is voor mij in essentie het verhaal over de waarde van verscheidenheid en over het gevaar van eenheidsworst. Kees heeft mij ervan bewust gemaakt dat die waarde ook in het recht bescherming verdient en juist dóór het recht kan worden beschermd. Rechtseenheid is prachtig, maar nog veel belangrijker is dat rechters elkaar blijven prikkelen. Van belang is dus ruimte voor ver-

---

\* Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

schillen, dat duizend bloemen kunnen bloeien, zoals Kees tegen mij zei toen ik bij de Rechtseenheidskamer werkte, vrij naar een andere Chinees, de despoot Mao.<sup>8</sup>

## 2. Gelijke behandeling

En hoe zit het dan met gelijke behandeling?

Anders dan u op het eerste gezicht misschien zou vermoeden, is de essentie van gelijke behandeling niet het waarborgen van ‘gelijkheid’, maar juist het garanderen van verscheidenheid.

Het recht op gelijke behandeling beschermt mensen die afwijken van de dominante norm, die er anders uitzien, die andere gewoonten – zo u wilt normen en waarden – hebben, die andere dingen geloven, andere seksuele voorkeuren hebben.

Het vorige kabinet begreep, vrees ik, deze essentie van artikel 1 van de Grondwet niet, terwijl die uitvoerig is uitgewerkt in de andere grond- en mensenrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs. Het vorige kabinet had als kern van haar beleid: wie bij ons wil horen, past zich maar aan.

Het doet me denken aan iets wat onlangs een werkgever tijdens een zitting van de Commissie Gelijke Behandeling tegen mij zei: ‘wij discrimineren niet; homo’s mogen best bij ons werken, als ze maar niet laten merken wat hun seksuele voorkeur is’.

Wat een merkwaardig idee van gelijkheid en tolerantie: je bent welkom zolang je ‘gewoon’ doet, zolang je niet opvalt, als je je identiteit maar thuis laat. Je bent welkom als je inburgerd, als je niet alleen onze wetten naleeft, maar ook nog al onze gedragsregels en onze gewoonten overneemt, als we maar niet merken dat je eigenlijk *een vreemde vogel* bent.

Dat Kees invloed heeft gehad op het gelijkebehandelingsrecht in Nederland zal u waarschijnlijk niet verbazen, maar misschien zou het u niet meevallen om precies aan te wijzen waar die invloed uit bestaat. Ik ken ten minste twee concrete voorbeelden van de invloed van professor Groenendijk op het werk van de Commissie Gelijke Behandeling. Het eerste voorbeeld betreft de inhoud: de vraag in welke situaties het handelen van een vereniging binnen het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving valt. Het tweede voorbeeld betreft de werkwijze, het gebruik door de Commissie Gelijke Behandeling van de mogelijkheid om uit eigen beweging een onderzoek te verrichten.

Niet iedereen bij de Commissie zal de ontwikkelingen die ik ga bespreken aan professor Groenendijk toeschrijven maar ik weet dat Kees daarvoor op zijn minst een factor van betekenis is geweest en ik wil u dat graag laten zien.

## 3. Verenigingsvrijheid versus gelijke behandeling

Het inhoudelijke voorbeeld betreft de verhouding tussen twee grondrechten: de vrijheid van vereniging (art. 8 Gw) en het recht op gelijke behandeling (art. 1 Gw). Dat

---

<sup>8</sup> Mao’s campagne uit 1956, overigens getiteld ‘Laat honderd bloemen bloeien’, was uiteraard niet gericht op het stimuleren van variatie laat staan van kritiek, het was juist een uiting van zijn geloof in de massa.

deze twee grondrechten nogal eens botsen, is u ongetwijfeld bekend. De wetgever heeft dit voorzien en heeft bepaald dat het handelen van verenigingen in principe buiten het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving valt, althans als het gaat om een besloten vereniging. De vrijheid van vereniging gaat bij besloten verenigingen boven de plicht tot gelijke behandeling.

De rechtsstaat beschermt burgers tegen onnodige interventie van de overheid en geeft hun de ruimte hun leven binnen grenzen van de wet naar eigen inzicht vorm te geven. De verenigingsvrijheid is hier een uitdrukking van. Het Urker mannenkoor en de Christelijke bijbelvereniging zijn dergelijke te koesteren uitdrukkingen van culturele diversiteit en zij mogen vrouwen, respectievelijk atheïsten als lid weigeren.

Als sprake is van een open vereniging, een vereniging die deelneemt aan het maatschappelijk verkeer op terreinen die de Algemene wet gelijke behandeling bestrijkt, is dat anders. Een open vereniging mag geen onderscheid maken.

Tot voor kort beoordeelde de Commissie Gelijke Behandeling de vraag of sprake is van een besloten of open vereniging door na te gaan of de vereniging een open en zakelijk karakter heeft en het lidmaatschap ervan nodig is om deel te nemen aan een belangrijk deel van het maatschappelijk leven. Maar de vraag wanneer een vereniging wel en geen open en zakelijk karakter heeft, is moeilijk te beantwoorden, lastig toe te passen en leidt niet tot het gewenste resultaat.

Immers, we kunnen er misschien wel mee leven als het Urker mannenkoor geen vrouwen toelaat en de Christelijke bijbelvereniging geen atheïsten. Een stuk minder acceptabel is het echter als het Urker mannenkoor Turkse mannen als lid weigert of mannen met een dubbele nationaliteit, ook al zingen deze vreemde vogels als nachtegalen. Hetzelfde geldt voor de Christelijke bijbelvereniging die een christelijke homoseksuele bijbelvorser weigert als lid, ondanks zijn boeiende exegeses. Dat het Urker mannenkoor en de Christelijke bijbelvereniging verenigingen zijn met een open en zakelijk karakter waarvan het lidmaatschap nodig is om deel te nemen aan een belangrijk deel van het maatschappelijk leven, is toch wat moeilijk hard te maken.

In 2002 schreef professor Groenendijk een kritische noot bij een oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling over het verenigingsrecht.<sup>9</sup>

Het betrof een watersportvereniging waarvan alleen Nederlanders lid mochten zijn. Zonder lidmaatschap van de vereniging was het niet mogelijk om een ligplaats te bemachtigen. Direct onderscheid op grond van nationaliteit dus, maar de Commissie vond het een kwestie van intern verenigingsrecht die buiten het bereik van de gelijke behandelingswetgeving viel en achtte zich onbevoegd.<sup>10</sup>

Kees Groenendijk had ernstige kritiek op dit oordeel.

In de eerste plaats was het oordeel volgens hem in strijd met het recht op vrij verkeer dat Unieburgers op grond van het EG-recht hebben. Hij vond het verkeerd dat de Commissie niet had laten zien dat zij zich ervan bewust was dat EG-recht op de casus van toepassing was. Immers, de Commissie is als orgaan van de Nederlandse overheid gehouden het Nederlandse recht, in dit geval de Algemene wet gelijke behandeling zoveel mogelijk verdragsconform uit te leggen.

9 Commissie Gelijke Behandeling 5 september 2002, oordeel 2002-155, *RV* 2002-99, m.nt. CAG.

10 De andere kritiek van Groenendijk op dit oordeel laat ik buiten beschouwing omdat die voor mijn betoog over zijn invloed op het gelijke behandelingsrecht niet relevant is.



Voordat ik inga op een ander bezwaar van Kees tegen het oordeel, kan ik hier vast vermelden dat de Commissie zich deze kritiek van Kees ter harte heeft genomen en ernaar streeft om in de oordelen, indien dat relevant is, naar EG-recht of andere toepasselijke internationale regelingen te verwijzen.<sup>11</sup>

In de tweede plaats vond professor Groenendijk het onjuist om de watersportvereniging als een besloten vereniging te kwalificeren. Vrijtijdsbesteding vormt naar zijn mening een steeds belangrijker onderdeel van het maatschappelijk leven en juist het feit dat de watersportvereniging een monopoliepositie had bij het uitgeven van ligplaatsen, is volgens hem een reden om niet snel aan te nemen dat sprake is van het soort vereniging dat de wetgever buiten het bereik van de AWGB heeft willen houden.

Wat is er gebeurd ná de noot van Kees?

Eerst is de discussie over de vraag in welke gevallen verenigingen buiten het bereik van de gelijke behandelingswetgeving blijven verder aangewakkerd.

Op 21 december 2006 is de Commissie uitdrukkelijk omgegaan in oordeel 2006-258. Opnieuw ging het om een watersportvereniging, dus misschien kan ik in dit verband beter zeggen over stag gegaan. Dit keer konden buitenlanders wel lid zijn maar hadden zij volgens de statuten geen stemrecht en geen toegang tot het bestuurslidmaatschap. De Commissie acht zich deze keer wel bevoegd om te oordelen. De Commissie oordeelt dat de verenigingsvrijheid meebrengt dat mensen zich mogen verenigen rond een identiteitskenmerk. Een ‘mannenkoor’ mag daarom vrouwen weigeren.

De nieuwe lijn is echter dat als lidmaatschap wordt geweigerd, of als aan het lidmaatschap verbonden rechten worden geweigerd of beperkt, bekeken wordt hoe dit zich verhoudt tot het doel van de vereniging. Als buitenlanders zich, zoals bij de watersportvereniging, niet kandidaat mogen stellen voor het bestuurslidmaatschap, terwijl dit geen verband houdt met het doel van de vereniging, dan is volgens de Commissie de verenigingsvrijheid niet in het geding. De Commissie kan de zaak dan wel toetsen. In het onderhavige geval is het doel van de vereniging het bevorderen van de watersport en dus is het buiten het bestuur houden van leden die niet de Nederlandse nationaliteit hebben een uitsluiting die geen verband houdt met het doel van de vereniging. De Commissie oordeelt dan ook dat dit directe onderscheid op grond van nationaliteit in strijd is met de wet.

Volgens deze nieuwe lijn is het uitsluiten van vrouwen door het Urker mannenkoor acceptabel, het doel van de vereniging zal immers zijn het ten gehore brengen van zeemansliederen met mannenstemmen. Het uitsluiten van Turkse mannen of mannen met een dubbele nationaliteit, moet – als deze mannen de zeemansliederen prachtig kunnen zingen – echter als verboden onderscheid worden aangemerkt omdat deze uitsluiting geen verband houdt met het doel van de vereniging.<sup>12</sup>

Op dezelfde manier is het verboden voor de Christelijke Bijbelvereniging om de christelijke homoseksuele bijbelliefhebber uit te sluiten. Het is van belang om daarbij

11 Als het de grond geslacht betrof, heeft de CGB in haar oordelen altijd al veel naar EG-recht verwezen. Zoals Groenendijk in zijn noot al opperde, had dit waarschijnlijk te maken met een ongelijke verdeling van deskundigheid ten aanzien van de verschillende discriminatiegronden die indertijd binnen de CGB bestond.

12 Ook als het doel van de vereniging zou zijn het ten gehore brengen van zeemansliederen door mannen uit Urk, houdt de uitsluiting van een zuiver zingende Turkse man die in Urk woont, geen verband met het doel van de vereniging.

ook in gedachten te houden dat het doel van een vereniging in de statuten moet staan (art. 27 lid 4 onder b boek 2 BW) en dat het doel niet in strijd mag zijn met de openbare orde (art. 20 boek 2 BW). Als een vereniging een discriminatoir doel heeft, bijvoorbeeld het haat zaaien tegen buitenlanders, is sprake van een doel dat in strijd is met de openbare orde en dan moet de vereniging verboden worden verklaard en worden ontbonden.<sup>13</sup>

Het oordeel is uitvoerig gemotiveerd en de Commissie verwijst daarbij naar verschillende publicaties over het onderwerp. Zo ook naar de noot van Groenendijk uit 2002. Ik meen dat hij de allereerste aanzet heeft gegeven voor het wijzigen van de lijn en hoop dat ik op mijn beurt Kees kan beïnvloeden in die zin dat hij bij dit nieuwe oordeel opnieuw een noot schrijft. In het kader van je oproep om internationale jurisprudentie te verwerken zou je daarbij dan wellicht ook de recente uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 27 februari 2007 kunnen betrekken in de zaak van de vakbond van Locomotive Engineers & Firemen tegen het Verenigd Koninkrijk over de uitsluiting van een extreem rechtse werknemer van het lidmaatschap van de vakbond. Het Hof achtte het verbieden van deze uitsluiting in strijd met artikel 11 EVRM: de verenigingsvrijheid.<sup>14</sup> Zelf heb ik nog wat moeite om uit te vogelen wat ik van dit arrest vind.

#### 4. Onderzoek uit eigen beweging

Dan kom ik nu toe aan mijn tweede voorbeeld. Kees had niet alleen inhoudelijk commentaar, hij vond ook dat de Commissie onvoldoende gebruik maakte van haar bevoegdheden.<sup>15</sup> Hij mopperde er met name over dat de Commissie geen gebruik maakte van haar bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging te verrichten.

Hij overschatte misschien de hoeveelheid tijd die de Commissie, naast haar oordelende taak, resteert voor dergelijk grootscheeps onderzoek. Voorheen verplichtte de wet de Commissie om – als zij een onderzoek uit eigen beweging verrichtte – de hele sector daarbij te betrekken. Toch is de Commissie in 2004 een dergelijk onderzoek gestart, een onderzoek naar onderscheid naar ras en nationaliteit bij risico-selectie door hypothecair financiers.<sup>16</sup>

Met het onderzoek naar de hypotheek is uiteindelijk meer dan 90 procent van de markt van hypothecair financiers bereikt. Alle daartoe opgeroepen hypothecair financiers zijn op zitting verschenen en hebben hun acceptatiebeleid overgelegd. Het onderzoek is afgerond in december 2006 en heeft tot twee belangrijke conclusies geleid.<sup>17</sup>

13 Hof 's-Gravenhage 28 maart 1995, *NJCM-Bulletin* 1995, p. 893, m.nt. A. Woltjer.

14 EHRM 27 February 2007, *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) v. The United Kingdom*, Application no. 11002/05.

15 Vgl. Asscher-Vonk, Groenendijk, Havinga en van Vleuten in de eerste evaluatie van de AWGB: I.P. Asscher-Vonk en C.A. Groenendijk (red.), *Gelijke behandeling: regels en realiteit. Een juridische en rechtssociologische analyse van de gelijke-behandelingswetgeving. Deel III. Bevindingen en conclusies*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, p. 531 e.v.

16 In 2006 is de mogelijkheid om onderzoek uit eigen beweging te verrichten verruimd: het is nu niet meer noodzakelijk de hele sector te onderzoeken. *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 967, nr. 1.

17 Risicoselectie op grond van postcode en verblijfstatus. Een onderzoek uit eigen beweging naar onderscheid door hypothecair financiers, CGB december 2006.

In de eerste plaats is gebleken dat alle bij het onderzoek betrokken financiers, aan aanvragers die niet over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in Nederland beschikken en/of nog niet een minimaal aantal jaar rechtmatig in Nederland verblijven, geen hypotheek verlenen of slechts onder beperkende voorwaarden. Bovendien verleent de Stichting Waarborg Fonds Eigen Woningen geen Nationale Hypotheek Garantie aan houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft, is daarmee in feite uitgesloten van toegang tot de markt van koopwoningen. Onderscheid naar verblijfsstatus is indirect onderscheid op grond van nationaliteit. Immers, alle houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben niet de Nederlandse nationaliteit.

In de tweede plaats is gebleken dat bijna de helft van de hypothecair financiers in bepaalde postcodegebieden weigeren woningen te financieren dan wel dit slechts doen onder beperkende voorwaarden en dat dit nou net postcodegebieden betreft waar relatief veel niet-westerse allochtonen wonen. Daarmee maken deze hypothecair financiers indirect onderscheid naar ras.

Voor indirect onderscheid kan een objectieve rechtvaardiging worden aangevoerd. Of in een concreet geval sprake is van een objectieve rechtvaardiging moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van het doel van het onderscheid en het middel dat wordt ingezet om dit doel te bereiken. Het doel moet legitiem zijn en het middel dat wordt gehanteerd, moet passend zijn en noodzakelijk.

De doelen van het acceptatiebeleid, die kunnen worden samengevat als beperking van het financiële risico van zowel de financier als de aanvrager, zijn legitiem. Dit geldt zowel voor het gehanteerde postcodebeleid als voor het beleid ten aanzien van aanvragers met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het is voor hypothecair financiers echter niet noodzakelijk om zich op deze manier in te dekken. Hun criteria zijn te grofmazig. Het risico kan op een andere manier worden beperkt, namelijk door de gebruikelijke individuele eisen aan de aanvrager en het onderpand te stellen. Daar komt nog bij dat de financier in belangrijke mate is gedekt door de waarde van het onderpand. En, wat het postcodebeleid betreft blijkt uit de acceptatiecriteria van andere financiers (de kleine meerderheid die dit beleid niet hanteert) dat er alternatieven zijn waarmee de doelen evengoed kunnen worden bereikt op een manier die niet, althans tot beduidend minder, onderscheid leidt.

Tijdens het onderzoek heeft de Commissie er niet naar gestreefd de sector aan de schandpaal te nagelen, maar om in samenwerking met de sector te komen tot naleving van de gelijkebehandelingswetgeving. Met het oog hierop hebben we tijdens het onderzoek uitvoerig overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de hypothecaire sector, zoals het Contactorgaan Hypothecair Financiers ondergebracht bij de Nederlandse Vereniging voor Banken. De contacten waren zodanig dat het Contactorgaan Hypothecair Financiers en de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen de Commissie tijdens het onderzoek daarnaast om advies hebben gevraagd, de eerste over de gedragscode voor hypothecair financiers en de tweede over hun Voorwaarden & Normen voor het verkrijgen van een Nationale Hypotheek Garantie.

Dit betekent dat het onderzoek uit eigen beweging uiteindelijk tot drie producten heeft geleid: een rapport van bevindingen met aanbevelingen voor de hypothecair financiers en twee adviezen. Per 1 januari 2007 is de gedragscode in werking getreden.

De minister van Financiën vindt dat de aanbevelingen van de Commissie ‘in de praktijk moeten worden gebracht’.<sup>18</sup>

Het gemopper van Kees heeft er toe bijgedragen dat wij dit – met enige trots durf ik wel te zeggen: succesvolle – onderzoek uit eigen beweging hebben uitgevoerd. Toen ik bij de Commissie ging werken, beloofde hij me spottend een fles champagne op het moment dat de Commissie een onderzoek uit eigen beweging zou starten. Kees is zijn belofte nagekomen en de bewuste fles staat al geruime tijd te wachten – naar ik hoor is dit ongeoorloofd voor champagne – om samen met Kees te toosten op het succes van het onderzoek.

Als kleine verrassing voor Kees kan ik melden dat we nu ook voor het eerst gebruik hebben gemaakt van onze bevoegdheid om te oordelen op verzoek van een instantie die is belast met de beslechting van een geschil omtrent gelijke behandeling, te weten de Nationale ombudsman.<sup>19</sup>

## 5. Handenschudden

In 2006 is de Commissie het meest uitvoerig in het nieuws geweest met de ‘handenschudoordelen’.<sup>20</sup> Bij sommigen schoten deze oordelen zozeer in het verkeerde keelgat dat zij zelfs het bestaansrecht van de Commissie in twijfel gingen trekken.<sup>21</sup> Ik wil – hoewel ik hierbij niet weet of Kees achter de schermen invloed op de oordelen of op de kritiek heeft gehad (ongetwijfeld) – graag heel kort iets zeggen over deze oordelen omdat ze goed illustreren hoe het recht op gelijke behandeling een waarborg is voor diversiteit.

De Commissie heeft naar aanleiding van deze oordelen verschillende verwijten gekregen. De meeste neem ik niet serieus maar twee ervan acht ik van belang.

Het eerste verwijt is dat de Commissie bij botsing van grondrechten de voorkeur geven aan de godsdienstvrijheid boven het recht op gelijke behandeling.

Het tweede verwijt is dat de Commissie zich buiten de maatschappelijke werkelijkheid plaatst.

Wat betreft het eerste verwijt twee opmerkingen.

1. ‘De vrijheid van godsdienst vindt zijn begrenzing in andere grondrechten, in het bijzonder het recht gevrijwaard te worden van discriminatie.’<sup>22</sup> Er is volgens het

18 *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 885, nr. 28, p. 1872. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II*, 2006/07, nr. 639.

19 Het betreft een oordeel op verzoek van de Nationale ombudsman omtrent de vraag of het regiokorps Gelderland Midden verboden onderscheid heeft gemaakt jegens allochtone medewerkers en/of anderszins in strijd met de gelijkebehandelingswetgeving heeft gehandeld. De bevoegdheid om in dergelijke gevallen te oordelen berust op artikel 12, tweede lid, onderdeel c van de AWGB.

20 CGB 7 november 2006, oordelen 2006-220 en 221, CGB 5 oktober 2006, oordelen 2006-202, 2006-203 en 2006-204 en CGB 27 maart 2006, oordeel 2006-51.

21 De PVV en VVD hebben zelfs een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht te werkstelligen dat de CGB zo spoedig mogelijk wordt opgeheven. Motie Fritsma/Teeven, *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 950, nr. 6. Deze motie is verworpen met 117 tegen 33 stemmen (voor stemden VVD, PVV en SGP).

22 Aldus verwoordde ik mijn persoonlijke mening over de verhouding tussen de vrijheid van godsdienst en het recht op gelijke behandeling, voordat ik bij de Commissie ging werken, al in de laatste stelling bij mijn proefschrift (*Uitspraak en afspraak, Samenwerking tussen vreemdelingenrechters bij*

Nederlandse recht geen hiërarchie van grondrechten. Daarover zijn wetgever en Commissie het van harte eens en er is dan ook geen sprake van dat de Commissie bij botsing tussen grondrechten de voorrang geeft aan de godsdienstvrijheid. Wel is het zo dat bescherming tegen direct onderscheid boven bescherming tegen indirect onderscheid gaat.<sup>23</sup>

2. En daarmee kom ik toe aan mijn tweede opmerking. In de zaken die de Commissie heeft beoordeeld, wàs er helemaal geen sprake van een botsing van grondrechten. Hoewel de verzoekers inderdaad met een beroep op hun godsdienst geen hand wilden geven aan personen van het andere geslacht, waren zij best bereid om iedereen mannen èn vrouwen op dezelfde andere respectvolle wijze te begroeten, bijvoorbeeld door het maken van een buiging of het leggen van een hand op het hart. Daarmee was de mogelijke botsing van grondrechten uit de wereld en de Commissie oordeelde dan ook dat zij als zij helemaal geen handen schudden, geen onderscheid naar geslacht maken.

Wat betreft het tweede verwijt: ‘de Commissie plaatst zich buiten de maatschappelijke werkelijkheid’, wil ik er nogmaals op wijzen dat het gelijkebehandelingsrecht is bedoeld om mensen te beschermen die vanwege hun ras, godsdienst, geslacht, seksuele voorkeur of een van de andere beschermde gronden niet aan de dominante norm kunnen of willen voldoen. Als de maatschappelijke werkelijkheid inhoudt dat minderheden worden uitgesloten of anderszins gediscrimineerd; als minderheden niet hun eigen onschuldige gewoonten en gedragsregels mogen hebben, dan hóórt de Commissie op te treden en erop te wijzen dat aan deze minderheden de bescherming van de gelijkebehandelingswetgeving toekomt.

Verder hoop ik van harte dat u niet wilt betwisten dat de wijze waarop wij elkaar begroeten, gebaseerd is op een onschuldige gedragsregel en dat dit zo hoort te blijven. Gedragsregels zoals begroetingsrituelen, kleedgewoontes (hoofddoek, spijkerbroek, zwarte kousen), en tafelmanieren (eten met mes en vork of met stokjes of met de blote handen, ‘tast toe’ zeggen, ‘eet smakelijk’ of ‘Here zegen deze spijzen’), zijn onderhevig aan verandering en afhankelijk van tijd, plaats, cultuur en godsdienst. Dergelijke regels tot onderwerp van wetgeving maken, is naar mijn mening uiterst ongewenst omdat daarmee de ene willekeurige gedragsnorm boven de andere wordt verheven, wat al snel leidt tot westerse arrogantie en intolerantie en bovendien tot saaie eenheidsworst.

Je kunt van vreemdelingen eisen dat ze zich aan onze wetgeving houden, maar niet dat ze hun hele gedrag en cultuur aan de onze aanpassen, zeker niet als het gaat om gedragsregels waarmee ze niemand kwaad doen. Inburgeringseisen die verlangen dat de nieuwkomer bij de kennismaking met haar nieuwe buurman een bloemetje meeneemt, haar hoofddoek afdoet en hem een hand geeft, zijn in feite vormen van uitsluiting van gedragingen die tot een andere cultuur behoren en dus van discriminatie op grond van ras, nationaliteit of afkomst. Het is toch even hartelijk en respectvol als de nieuwe buurvrouw uit den vreemde met haar hoofddoek om, zelfgebakken dadelkoekjes meebrengt en een diepe buiging voor haar buurman maakt.

---

*ontbreken van hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003), dat ik onder begeleiding van de hoogleraren Groenendijk en Boeles schreef.

23 Dit vloeit voort uit het gesloten systeem van de gelijkebehandelingswetgeving.

## 6. Slot

Wij in het welvarende westen, die alles kunnen fabriceren met onze kennis en techniek, vergeten we niet dat de dingen die het leven de moeite waard maken juist schuilen in het unieke, het bijzondere, in de enorme verscheidenheid; dat we alleen kunnen leren door het vreemde te waarderen, te verwelkomen, te onderzoeken.

Wat een vergissing is het om te denken dat het fijn is om in een maatschappij te leven waar iedereen op elkaar lijkt, iedereen hetzelfde zingt.

Hij fluit zijn eigenwijs, gedraagt zich niet conform de norm.  
 Hij schudt geen handen, maar soms wel zijn vleugels voor de vorm.  
 Hij voelt niets voor een stropdas, kan niet tegen uniform.  
 Als iedereen spaghetti eet, neemt hij misschien een worm.

Hij is een vreemde vogel, hij is niet geïntegreerd.  
 Hij spreekt geen Nederlands op straat, hij is niet zo geleerd,  
 Chinees dat gaat hem beter af, de r gaat steeds verkeerd.  
 Misschien is hij onaangepast. Ik vind: hij stimuleert.

Als de Chinese nachtegaal houdt Kees van variatie.  
 Verscheidenheid biedt ruimte voor een echte conversatie  
 Laat duizend bloemen bloeien, dat geeft rijke vegetatie.  
 Zijn eigenwijze wijsjes zijn een bron van inspiratie.

Kees, je hebt me veel geleerd, dank je wel daarvoor. Meer nog dan je lessen waardeer ik dat je uniek bent, niet in te delen, en dat je lessen en geschriften nooit eentonig zijn of een herhaling van het thema, maar steeds nieuw, sprankelend en gevarieerd als het zingen van de echte Chinese nachtegaal.



## Tussen Hobbes en Locke

### *De grenzen van het moderniseringsparadigma\**

Leo Lucassen (Universiteit Leiden en Amsterdam)

In zijn boek *Seeing like a state* (1998) schildert de Amerikaanse antropoloog James C. Scott een tamelijk somber beeld van moderne staten, met name zij die hun macht gebruiken om hun burgers in de gaten te houden en te onderwerpen aan grootschalige *social engineering* programma's. De voorbeelden in zijn boek staan alle in het teken van 'high modernism': een van bovenaf opgelegd technocratische benadering van maatschappelijke problemen die blind is voor lokale omstandigheden en wensen. Een dergelijke ideologie wordt in zijn meest extreme vorm gevonden in autoritaire staten met een zwakke *civil society*. Dergelijke projecten (zoals de Umaja dorpen in Tanzania) leiden veelal tot regelrechte menselijke en ecologische rampen, aangezien – in de visie van Scott – planners geen rekening houden met lokale kennis, door hem aangeduid als *māti* (in tegenstelling tot het hoog modernistische adagium van de *technè*).

Scott's boek is veel geprezen, nagevolgd,<sup>24</sup> maar ook fel bekritiseerd. Zo beschuldigt de vooraanstaande Africanist Fred Cooper hem er bijvoorbeeld van zelf een *high modernist* te zijn, omdat hij zijn casussen zodanig simplificeert dat patroon-client relaties en situaties van *personal rule* (zoals Mugabe in Zimbabwe) uit het historische weefsel zijn verwijderd.<sup>25</sup> Wat subtieler is de bespreking van Charles Tilly, die Scott prijst voor zijn gedurfde en brede aanpak, maar tegelijkertijd wijst op de ontbrekende *bottom up* reacties op plannen van bovenaf.<sup>26</sup> In mijn beschouwing staat vooral Scott's discussie van de monitorfunctie van de staat centraal. Zo beschrijft hij in zijn boek het bekende verhaal over hoe de natiestaat in de 19<sup>e</sup> eeuw trachtte de samenleving 'leesbaar' te maken, te beginnen met Napoleon, door het creëren van vaste achternamen, adressen, bevolkingsregisters en het homogeniseren van taal en tijd.

Dit is op zichzelf allemaal niets nieuws. Historici als Eugen Weber, in zijn bekende *Peasants into Frenchmen*, en in diens voetspoor de Nederlandse geografen Knippenberg en De Pater hebben deze ontwikkeling uitvoerig in kaart gebracht.<sup>27</sup> Wat Scott's benadering kenmerkt, is dat hij de pogingen van de staat om samenlevingen leesbaar te maken met groot wantrouwen beziet als een gevaarlijke *top down* poging van machthebbers om samenlevingen te uniformeren en het leven van burgers te beheersen. In zekere zin het beeld van de staat dat we aantreffen in Thomas Hobbes' beroemde boek *Leviathan* uit 1651, waarin hij de absolute staat als waarborg voorstelt tegen de *bellum omnium in omnes*.<sup>28</sup> Dit beeld van de staat die tracht om het leven van zijn burgers te beheersen teneinde chaos en anarchie te voorkomen, is later vooral door kritische

---

\* Met dank aan Charles Tilly en Marjolein 't Hart voor hun opmerkingen op een eerdere versie.

24 Zie bijvoorbeeld Loveman 2007 over de Braziliaanse staat in de 19<sup>e</sup> eeuw, waarbij zij Scotts ideeën overigens wel enigszins nuanceert en problematiseert.

25 Cooper 2005.

26 Tilly 1999. Tilly's kritiek is enigszins ironisch, aangezien Scott zelf bekend is geworden door zijn studies over het verborgen verzet van mensen met weinig macht, met name in boerensamenlevingen (Scott 1976, 1985 en 1990).

27 Weber 1976; Knippenberg en De Pater 1988.

28 Hobbes 2005.



(marxistische) sociologen en historici overgenomen, zoals Elias, Foucault en Giddens.<sup>29</sup> Zij zetten zich onder meer af tegen het structureel functionalisme van Talcott Parsons,<sup>30</sup> met de aantekening dat zij deze staat in tegenstelling tot Hobbes, als schrikbeeld beschouwen. En ook in recent werk over de functie van paspoorten, vingerafdrukken en andere identificatietechnieken, alsmede over de professionalisering van de politie en de criminologie in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw, komt de staat er vaak niet best vanaf.<sup>31</sup>

Hoewel we door het werk van Scott, Foucault, Giddens, Mann, Skocpol en Tilly, een veel beter inzicht hebben gekregen in processen van staatsvorming en ‘governance’, zijn hun benadering en interpretatie van de historische bronnen bepaald niet onomstreden. Zo stelt de Engelse historicus Edward Higgs in zijn recente boek *The information state in England since 1500*, dat de centrale staat in de vroegmoderne periode op het eerste gezicht weinig voorstelde, precies omdat de lokale staat zo goed en efficiënt was georganiseerd.<sup>32</sup> Higgs verwerpt dan ook de modernistische voorstelling van de staat als een gecentraliseerde en min of meer autonoom samenstel van instituties wier macht vooral van boven naar beneden druppelt. Nu is dit op zichzelf geen nieuw inzicht, zeker niet onder rechtssociologen,<sup>33</sup> maar de Hobbesiaanse voorstelling van zaken is niettemin nog steeds zeer invloedrijk, zowel onder historici als sociale wetenschappers.

Een dergelijke zienswijze heeft volgens Higgs geen oog voor de lokaal ingebedde staat, met name in de vroegmoderne periode. De omvang van decentrale staat mag dan lange tijd onbeduidend zijn geweest, door een voortdurende onderhandeling met lokale machthebbers kwam in Engeland reeds in de 17<sup>e</sup> eeuw een landelijke en tamelijk uniforme wetgeving tot stand met betrekking tot armenzorg en migratie. Higgs verklaart dit door de dubbelrol van veel lokale adellijke machthebbers, die zowel op plaatselijk niveau en als lid van het parlement beleid maakten en uitvoerden. De centrale staat was dus niet zozeer een Leviathan, maar ‘emerged from the local’.<sup>34</sup> In ruil voor het steunen van lokale initiatieven steunden lokale machthebbers de centrale staat bij het voeren van buitenlands beleid, lees het voeren van oorlog. Door het onderlinge vertrouwen, iets wat ook de Republiek kenmerkt,<sup>35</sup> kon de Engelse staat in de 18<sup>e</sup> eeuw drie keer zoveel belasting vergaren als de absolutistische Franse staat.<sup>36</sup>

Daarnaast benadrukt Higgs dat die lokale staat zeer goed in staat was zijn eigen samenleving te laten functioneren door deze als het ware ‘leesbaar’ te maken, met name door het invoeren van doop, trouw en sterfteregisters, het centraliseren van de armenzorg, het oprichten van tuchthuizen, aanleggen van belastingregisters en codificeren van eigendomsrechten. Een aantal van die maatregelen werden volgens de Amerikaanse historicus Philip Gorski gebruikt om een ‘disciplinaire revolutie’ door te voeren, waarbij de kerken (zowel de protestantse als de katholieke) een cruciale rol speelden.<sup>37</sup> Door

---

29 Elias 1939; Foucault 1977; Giddens 1985.

30 Parsons 1951.

31 Scott 1998, p. 101; Lucassen 1996; Caplan and Torpey 2001; Becker 2001; Cole 2001; Andreas & Nadelmann 2006.

32 Higgs 2004.

33 Lipsky 1983.

34 Higgs 2004, p. 25.

35 Van Zanden en Prak 2006.

36 Higgs 2004, p. 35.

37 Gorski 2003.

hun bemoeienis bij het administreren van die armenzorg, maar ook van het onderwijs, zetten zij onderdanen ertoe aan zich ordelijk te gedragen. Taken die wij tegenwoordig met de staat associëren werden destijds dus deels door kerken uitgevoerd en waren eerder het initiatief van lokale gemeenschappen dan dat ze van bovenaf werden opgelegd. De kritiek van Higgs en Gorski past in een breder gevoeld onbehagen onder historici over simplistische moderniseringsschema's met het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw als breukpunt. Dit wordt met name duidelijk wanneer we naar de thema's migratie en criminaliteit kijken.

## Migratie

Waar het gaat om geografische mobiliteit hebben historici als Leslie Page Moch en anderen de afgelopen decennia het idee dat mensen pas in de 19<sup>e</sup> eeuw massaal begonnen te migreren (als gevolg van de industriële revolutie en urbanisering) ferm verworpen.<sup>38</sup> In de vroegmoderne tijd mogen mensen dan minder lange afstanden hebben overbrugd, ook toen werden samenlevingen gekenmerkt door grootschalige geografische mobiliteit. Of het nu ging om dienstboden en knechts op het platteland, om de honderdduizenden Scandinaviërs en Duitsers die naar de Republiek kwamen om daar dienst te nemen bij de Verenigde Oostindische Compagnie (VOC), of de nog grotere aantallen buitenlanders die zich hier permanent vestigden. Migratiehistorici bekritisieren daarmee direct of indirect de grote 19<sup>e</sup>-eeuwse sociologen als Tönnies en Durkheim die – uitgaande van het moderniseringsparadigma – geografische mobiliteit als gevolg beschouwden van de industriële revolutie.

Niettemin blijft het idee, met name onder sociale wetenschappers, dat samenlevingen voor 1800 tamelijk statisch waren een tamelijk hardnekkig leven leiden. Regelmatig stuit je op de voorstelling van zaken, bijvoorbeeld bij criminologen, dat de meeste mensen voor 1800 in *face to face* samenlevingen woonden waar iedereen elkaar kende, zoals het volgende citaat uit een recent boek van Simon Cole over de geschiedenis van vingerafdrukken (*Suspect identities*) illustreert:

“... , early modern states lacked the bureaucratic governmental institutions that today make up “criminal justice systems”. Police did not exist in their modern form, prisons were more arenas of corporal punishment than bureaucracies governed by paperwork and procedure, and courts were concerned with meting out immediate justice, not maintaining lifetime criminal records. None of these institutions had the bureaucratic scope or ambition to covet the task of keeping track of large numbers of peripatetic individuals. All this began to change following the vast social changes of the industrial revolution and the birth of the modern era.”<sup>39</sup>

38 Lucassen 1987, Lucassen and Lucassen 1997, Hochstadt 1999, Moch 2003, Hoerder 2002, Manning 2005.

39 Cole 2001, p. 8.

## De staat en 'leesbaarheid'

Cole mag tot op zekere hoogte gelijk hebben waar het gaat om de functie van straffen (afschrikken in plaats van hervormen), maar zijn denkbeelden over migratie missen, zoals gezegd, iedere grond. Dat geldt eveneens voor de rol van justitie in de vroeg moderne periode. Precies omdat zoveel mensen mobiel waren, en omdat misdaad werd geassocieerd met rondtrekkende vreemdelingen, deden lokale autoriteiten hun best om de ware identiteit van verdachte personen vast te stellen.<sup>40</sup> En als het noodzakelijk werd geacht kon informatie betrekkelijk efficiënt worden uitgewisseld tussen de vele lokale jurisdicties. Ook bij afwezigheid van een Weberiaanse rationele bureaucratie blijken patrimoniale vormen van bestuur goed te hebben gewerkt.<sup>41</sup>

### *Het probleem met Foucault*

De studie van Higgs beperkt zich niet tot staatsvorming en de interactie tussen lokale en nationale niveaus. Waar hij zich vooral tegen afzet, is het idee dat de staat primair informatie verzamelt om zijn burgers te kunnen beheersen en aldus een gevaar vormt voor burgerlijke vrijheden en democratie. Vooral het boek *Surveiller et punir* van Foucault moet het ontgelden. Higgs verwerpt diens visie als a-historisch en veegt de vloer aan met historici die zijn interpretatie klakkeloos overnemen, zoals de Engelse geschiedkundige Dandeker die betoogde dat de interne pacificatie in the 19<sup>e</sup> eeuw een Orwelliaanse *dystopia* creëerde, waarbij 'the techniques of the prison spread to the entire social body' en de bevolking tot een object van staatscontrole en sociaal beleid reduceerde.<sup>42</sup> Een dergelijke *top down* interpretatie vindt bij Higgs geen genade, evenmin als andere marxistisch geïnspireerde studies over staatsvorming.

Hij betoogt dat het te gemakkelijk is om de staat als boeman te zien. Voorbeelden van machtsmisbruik zijn er te over, maar doorgaans betreft het dictaturen met een zwak ontwikkelde *civil society*,<sup>43</sup> zoals Nazi-Duitsland, Stalins Sovjet Unie, het huidige Rusland onder Poetin, Argentinië onder Videla of de voormalige DDR. In democratische staten verzamelt de centrale staat weliswaar veel persoonsgebonden informatie, maar *checks and balances* voorkomen in de regel Orwelliaanse situaties. Kortom, het ideaalbeeld zoals dat wordt geschetst door de tegenhanger van Thomas Hobbes, de dertig jaar later geboren John Locke.<sup>44</sup>

Hoewel ik een heel eind met Higgs mee kan gaan, is het voorstelbaar dat nieuwe technieken van informatieverzameling en het 'documenteren van individuele identiteiten', om de titel van een recente bundel door Jane Caplan en John Torpey aan te halen,<sup>45</sup> in de moderne periode andere effecten heeft dan de primitievere en minder interactieve vroegmoderne methodes. Zo kan de schaal van surveillance en informatieverzameling op nationaal niveau heel wel de mogelijkheid van misbruik en stigmatisering hebben vergroot. Ten tweede moeten we niet vergeten dat door de interesse in

---

40 Egmond 1993, p. 25.

41 Adams 2006.

42 Dandeker 1990.

43 Putnam 1993; voor een kritiek op Putnam zie Tilly 2005.

44 Locke 1956 (1690).

45 Caplan en Torpey 2001.

statistieken staten in de 19<sup>e</sup> eeuw nieuwe vormen van informatie creëerden.<sup>46</sup> Vooral volkstellers waren geïnteresseerd in wat we ‘morele feiten’ zouden kunnen noemen: misdaad, zelfmoord, etniciteit, etc. De Engelse hervormer en politicus James Phillips Kay vergeleek statistieken met het menselijk zenuwstelsel. Net als onze zenuwen onmiddellijk melden als er iets mis is in ons lichaam, zo zouden statistieken de staat kunnen helpen om maatschappelijke ziektes op te sporen en te bestrijden.<sup>47</sup>

### *Higgs getest*

Het *bottom up* perspectief van Higgs is dus een nuttig tegenwicht tegen al te simplistische moderniseringsideeën, maar zijn kruistocht kan makkelijk tot een andere vorm van bijziendheid leiden. Foucault ligt niet op ieders nachtkastje en bovendien beperkt de studie van Higgs zich tot Engeland. Om nu na te gaan of zijn model een algemener geldigheid heeft, wil ik kort kijken naar de houding jegens zigeuners<sup>48</sup> en andere rondtrekkende groepen in Engeland en Duitsland in de afgelopen vier eeuwen. Ik let dan vooral op de wijze waarop de staat informatie over rondtrekkende groepen verzamelde om hen te controleren en in de gaten te houden. Als Higgs gelijk heeft, dan zouden we geen fundamenteel verschil tussen de vroeg moderne en moderne periode verwachten. De vergelijking met Duitsland stelt ons voorts in staat om te bezien hoe generaliseerbaar de these van Higgs is.

Waar Engeland een decentraal proces van staatsvorming kende, staat Duitsland (met name Pruisen) in een autoritair centralistische traditie, hoewel ook hier de interactie tussen centraal en lokaal niveau minder eenzijdig was dan lang verondersteld.<sup>49</sup> Naast het testen van de moderniseringsassumpties kunnen we dus het gewicht van deze nationale afhankelijkheid bepalen. Tot slot kan deze zigeunercasus wellicht meer licht werpen op de grenzen van het liberalisme en democratie.

## **‘Egyptians’ en gypsies in Engeland, 1500-1940**

De eerste zigeuners in Engeland doken aan het begin van de 16<sup>e</sup> eeuw op, ongeveer een eeuw later dan hier te lande en al snel werd er repressieve wetgeving afgekondigd en in 1554 werd het hun verboden het land binnen te komen, op straffe van de dood.<sup>50</sup> Draconische statuten die steeds weer werden herhaald en zowel de oorspronkelijke immigranten als degenen die een vergelijkbaar rondtrekkend leven leidden bijzonder

---

46 Zie de oratie van Lucassen in Lucassen en Willems 2006.

47 Oratie Lucassen in Lucassen en Willems 2006. Zie ook Cooper 2005, p. 72.

48 Hoewel tegenwoordig de politiek correcte term Roma in zwang is, gebruik ik in dit artikel met opzet de term ‘zigeuners’, aangezien het hier gaat om een analyse van de houding van autoriteiten jegens mensen die zij om uiteenlopende redenen met die term (Zigeuner in Duitsland, Gypsies in Engeland) aanduiden. Waar ‘zigeuner’ een ‘object-term’ is die het overheidsperspectief weergeeft (en niet per se een etnische lading hoeft te hebben), verwijst de term ‘Roma’ naar de subjectieve etnische zelfdefiniëring van bepaalde groepen in het huidige West en Oost-Europa.

49 Steinmetz 1993, p. 215.

50 Mayall 2004, p. 54.

hard troffen, ook al werd de doodstraf-soep niet altijd even heet gegeten als die werd opgediend.

Deze repressie was onderdeel van een veel breder offensief, ook op het Europese vasteland, tegen ongewenste mobiliteit van de lagere klassen, gestigmatiseerd als vagebondage.<sup>51</sup> Veel autoriteiten voelden zich hierdoor bedreigd en zagen het als een van de ernstigste sociale problemen van hun tijd.<sup>52</sup> Vanaf de tweede helft van de 17<sup>e</sup> eeuw lijkt de repressie te verminderen als gevolg van een nieuwe landelijke armenwet, waardoor er in de woorden van de historicus Snell ‘miniatur welvaartstaten’ tot stand kwamen en migratie en vagebondage afnamen.<sup>53</sup> Deze institutionele verandering verklaart mogelijk het afzwakken van de wetgeving jegens ‘gypsies’ in de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw.<sup>54</sup>

Deze ontwikkeling volgt dus grotendeels het door Higgs voorspelde pad: wetgeving ontstond op lokaal niveau en door hun dubbelfunctie wisten veel lokale machthebbers (die ook in het Parlement zitting hadden) het nationaal niveau te mobiliseren en lokale initiatieven in nationale wetgeving om te zetten. Toch moeten we ons realiseren dat deze ‘nationalisering’ zijn eigen top down dynamiek creëerde, niet in de laatste plaats omdat ook gemeenten die wellicht nergens last van hadden werden gedwongen zich hier naar te voegen.

De overgang naar *direct rule* in de 19<sup>e</sup> eeuw, met een veel grotere rol voor de nationale staat, veranderde dit patroon niet wezenlijk. Ook als we kijken naar het bredere terrein van politie en justitie, valt op hoe weinig initiatieven er van de centrale staat uitgingen. Gegevens over criminelen en als gevaarlijk beschouwde categorieën werden nauwelijks systematisch verzameld en het beleid was grotendeels reactief.<sup>55</sup>

Dat veranderde in de loop van de jaren 1860 toen de Engelse staat zich bedreigd zag door gewelddadige Ierse separatisten, bekend als de *Fenians* – voorlopers van de IRA.<sup>56</sup> Met de oprichting van de *Special Branch* bij de *Metropolitan police* in 1883, naar aanleiding van de activiteiten van de *Irish Republican Brotherhood*, werden de centralistische politieactiviteiten belangrijker en kwamen ook andere ‘gevaarlijke’ groepen, zoals anarchisten, communisten, Indiase nationalist, en later – op instigatie van *Home Secretary* Winston Churchill – ook suffragettes, socialisten en vreemdelingen in het algemeen.<sup>57</sup>

Groepen die als een sociaal probleem golden, zoals zigeuners, daarentegen, waren geen object van nationaal politieel beleid. Er kwam geen nationale wetgeving en lokale autoriteiten die de woonwagenbewoners liever kwijt dan rijk waren konden hun levenswijze alleen frustreren door het aanwenden van bestaande nationale wetgeving, zoals de *Vagrancy Act of 1822* en de *Highway Act of 1835*, die het rondtrekken met tenten en caravans van mensen zonder middelen van bestaan verbood.<sup>58</sup>

---

51 Van Bavel (2006) noemt het werk van Bruce Campbell, Jane Whittl, Christopher Dyer en Rodney Hilton, die laten zien dat dit proces reeds in de 16de eeuw op gang kwam.

52 Beier 1985; Lucassen 1997.

53 Beier 1985, p. 171-175.

54 Mayall 2004, p. 58.

55 Higgs 2004, p. 92-93; Emsley 1987

56 Andreas and Nadelmann 2006, p. 72; zie ook Lucassen 2005, p. 45-46.

57 Emsley 1987, p. 105-108; Andreas en Nadelmann 2006, p. 72-73.

58 Mayall 1988.

Dit betekent niet dat het klimaat versus zigeuners als tolerant gekenmerkt kan worden, integendeel. Het tegenwerken van rondtrekkende groepen door lokale autoriteiten was welhaast een nationale sport. Alle wettelijke middelen werden aangegrepen om hun verblijf in de eigen gemeente zo kortdurend mogelijk te maken, ironisch genoeg middels het 'keep them moving principe'. Dit betekende ook dat de politie hen in de gaten hield en op lokaal niveau registraties bijhield.<sup>59</sup> Nationale wetgeving om hun levenswijze te dwarsbomen, noch enige vorm van registratie, kwam echter niet van de grond, ondanks pogingen daartoe aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw. De historicus David Mayall merkte in dit verband op dat, "The proposals went further than simply ensuring that nomads were regulated and controlled in the same way as the rest of the population. In practice the legislation would have meant that the state had the power and authority to prosecute and harass on a range of pretexts."<sup>60</sup> De meeste parlementsleden meenden echter dat de bestaande wetgeving volstond.

Na de Tweede Wereldoorlog leek de situatie onveranderd en de nationale overheid maakte weinig aanstalten om iets aan het 'zigeunerprobleem' te doen.<sup>61</sup> Het duurde tot 1968 totdat de nationale Caravan Sites Act werd aangenomen, die stipuleerde dat lokale autoriteiten verplicht waren ordentelijke standplaatsen in te richten en zo een einde te maken aan het constante opjagen van gypsies.

Kortom, de Engelse casus laat zien dat autoriteiten op zowel lokaal als nationaal niveau zigeuners als een sociaal probleem beschouwden en dienovereenkomstig behandelden. Niettemin gebruikte de staat zijn macht niet om deze groep beter 'leesbaar' te maken en bij de politie ontbrak een systematisch beleid dienaangaande te enenmale. Bovendien blijkt uit alles dat in tegenstelling tot de vroegmoderne periode het probleem eerder in termen van ruimtelijke en sociale ordening werd gedefinieerd, en anders dan in Duitsland, nauwelijks in criminologische termen. De vraag is dan ook of dit verschil in het licht van de uiteenlopende staatsvormingspaden verklaard kan worden.

#### *Zigeuners in Duitsland, 1400-1940*

Duitse autoriteiten in de vroegmoderne periode reageerden min of meer hetzelfde als in Engeland. Na een korte periode van tolerantie werden zigeuners vanaf het einde van de 15<sup>e</sup> eeuw beschuldigd spionnen voor het Ottomaanse rijk te zijn en op grond daarvan uit het Heilige Roomse Rijk verbannen. Zij die zich niet uit de voeten maakten, konden worden gebrandmerkt en gedood zonder vorm van proces. Toch werden zij in de praktijk, en dat gold ook voor mensen met eenzelfde levenswijze, min of meer met rust gelaten. Vanaf de tweede helft van de 17<sup>e</sup> eeuw, toen in Engeland de problematisering juist afnam, verhardde de houding van Duitse overheden en werden zigeuners systematisch opgejaagd en waar mogelijk gedood of als galeislaven aan de stadstaten Venetië en Genua verkocht.<sup>62</sup> Verklaringen voor deze intensivering van de vervolging variëren van Foucauldianse benaderingen die de disciplinerende ambities van de

---

59 Lawrence 2004, p. 214-215.

60 Mayall 1988, p. 259.

61 Acton 1974, p. 135. Taylor 2003.

62 Lucassen 1996.

vroegmoderne staat voorop stellen tot studies die deze beschouwen als onderdeel van de disciplinaire revolutie, die in belangrijke mate op het bestrijden van bedelarij en vagebondage was gericht.<sup>63</sup>

Opvallend genoeg leidde in Duitsland de rationalisering van de armenzorg en de introductie van het *Heimatprincipe*, de regeling waarbij een gemeente verantwoordelijk was voor iemands armenzorg, tot hele andere uitkomsten dan in Engeland. Terwijl de *Settlement Act* de problematisering van ‘gypsies’ reduceerde, had het Duitse ‘Heimatprincipe’ het tegengestelde effect. De *Heimatgemeinde* was de plaats van wettelijk verblijf en daarmee verantwoordelijk voor armenzorg, maar immigranten hadden daar alleen recht op wanneer ze voldoende hadden bijgedragen.<sup>64</sup> In plaats van het reduceren van de spanningen, maakte het *Heimatprincipe* de situatie voor rondtrekkende groepen dan ook alleen maar erger. Niet alleen verbleven zij nooit lang genoeg om als inwoner geaccepteerd te worden, anders dan in het Engelse geval verzekerde het Duitse system burgers niet van een *recht* op onderstand, maar werd dit ter beoordeling aan de lokale autoriteiten overgelaten. Daar kwam nog bij dat Duitsland een lappendeken van staten en staatjes was met een ingewikkeld patroon van overlappende jurisdicties.

Aldus creëerde het *Heimatprincipe* een klasse van rondtrekkende mensen zonder een eigen *Heimatgemeinde* die permanent uitgesloten waren van armenzorg en aldus een voortdurende bedreiging vormden in de ogen van lokale overheden. Een deel van hen sloot zich aan bij criminele bendes, die vooral heen en weer trokken tussen staten in het midden van Duitsland (de Pfalz, Hessen, Franken, Saksen), en doelwit van intensieve vervolging werden.<sup>65</sup>

De situatie in Duitsland stimuleerde de ontwikkeling van een criminologische beeldvorming. Een belangrijke rol was daarbij weggelegd voor zogenaamde ‘Kriminalisten’, hoger geplaatste justitiële overheidsdienaren die het initiatief namen om de ware identiteit van de bendeleden die zij vervolgden te achterhalen. Daartoe lieten zij vanaf het begin van de 18<sup>e</sup> eeuw op eigen initiatief en onafhankelijk van elkaar gedrukte lijsten van namen en uitgebreide persoonsbeschrijvingen verspreiden teneinde collega’s in aanpalende jurisdicties op de hoogte te stellen.<sup>66</sup> Alleen al in de 18<sup>e</sup> eeuw, dus voor het tijdperk van de nationale staat, verschenen er in ieder geval 84 van dat soort lijsten, met name in Midden- en Zuid-Duitsland.<sup>67</sup>

#### *De overgang naar ‘direct rule’*

Hoewel het tot 1870 zou duren voordat Duitsland onder leiding van Pruisen een eenheidsstaat werd, volgden de diverse Duitse staten in de overgang van indirect naar direct bestuur het algemene Europese patroon. In tegenstelling tot Engeland bleven vagebonden alsmede zigeuners primair een criminologisch probleem. Een belangrijke rol was daarbij weggelegd voor centrale politie autoriteiten. Deze afwijking van het Engel-

63 Zie Lucassen 1997 en 2000, alsmede Gorski 2003.

64 Beck 1995, p. 149.

65 Fricke 1996; Lucassen 2000, p. 244-245.

66 Danker 1988, p. 444-445

67 Lucassen 1996, p. 62-63.

se patroon lijkt op het eerste gezicht opmerkelijk. De nieuwe armenwetten uit 1842<sup>68</sup> waren immers bedoeld om het rondtrekken en migreren te vergemakkelijken in het tijdperk van industrialisatie en verstedelijking. Zij moesten de arbeidsmarkt flexibeler maken door arbeiders in staat te stellen naar fabriekssteden te verhuizen en lokale overheden te ontmoedigen om armen terug te sturen naar hun plaats van oorsprong.<sup>69</sup> Het onderliggende principe van de 'Freizügigkeit' was dat mensen de vrijheid hadden om rond te trekken en zich te vestigen waar ze wilden. Steden en dorpen moesten nieuwkomers accepteren en hun traditionele discretionaire bevoegdheid om mensen te weigeren opgeven. De eerder genoemde Pruisische wet uit 1842 bevatte echter geen concrete maatregelen om dit dilemma op te lossen en uiteindelijk werd het aan de lokale overheden overgelaten om naar eigen inzicht de armenzorg vorm te geven, net als in de 18<sup>e</sup> eeuw, zodat paupers nog steeds geen *recht* op onderstand kregen. Een van de gevolgen van de tekortschietende centrale wetgeving was dat op lokaal niveau de problematisering en criminalisering van rondtrekkende groepen, inclusief rondtrekkende arbeiders, toenam.<sup>70</sup> Een van de bureaucratische middelen om de grote massa mobiele inwoners in de gaten te houden was de zogenaamde *Meldepflicht*, de verplichting om je bij iedere verhuizing bij de lokale politie te melden, ook wel aangeduid als Pruisen's autoritaire erfenis aan Duitsland.<sup>71</sup>

Hoewel dit controlesysteem in principe de gehele mobiele bevolking betrof, trof het vooral de armen en meer in het bijzonder zij die openlijk in gezinsverband rondtrokken, zoals zigeuners. Vooral de vaak onduidelijke identiteit van de zogeheten 'Umherziehende Personen' baarde de politie zorgen. Zij vermoedde dat hierachter criminelen schuilgingen die zich als iemand anders voordeden. Bovendien maakte deze het moeilijk om te achterhalen naar welke gemeente of staat dergelijke personen teruggestuurd dienden te worden. Zoals gezegd bleef hierbij de criminologische invalshoek dominant.

Om dit te begrijpen, keren we even terug naar het einde van de 18<sup>e</sup> eeuw, toen de activiteiten van de Duitse *Kriminalisten* steeds systematischer en proactiever vormen begonnen aan te nemen. Hadden de door hen opgestelde en verspreide lijsten aanvankelijk een ad hoc karakter, na 1810 meenden steeds meer politie-autoriteiten dat het essentieel was om alle rondtrekkende personen die een potentiële bedreiging vormden voor de openbare veiligheid in kaart te brengen en hun bewegingen te volgen. Daartoe ontstonden de zogenaamde *Actenmäßige Nachrichten*, met persoonsgebonden informatie gebaseerd op politiedossiers. Daarnaast werden de individuele beschrijvingen steeds meer gestandaardiseerd, met name waar het ging om het beschrijven van het uiterlijk, dus lang voordat vingerafdrukken en foto's gemeengoed werden bij het vaststellen van de individuele identiteit.<sup>72</sup>

Zo publiceerde de Deense Justizrat in Kiel, Kaspar Christensen, in 1819 een boekje met zo'n 3.000 beschrijvingen van personen die in de voorgaande tien jaar in aanraking

68 Het betrof de volgende twee wetten: het *Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege* en het *Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen*. Deze werden in 1843 gecompleteerd door een wet die vagebondage en bedelarij strafbaar stelde (Steinmetz 1993, p. 122 en 266).

69 Steinmetz 1993, p. 113.

70 Beck 1995, p. 156-157.

71 Beck 1995, p. 167.

72 Becker 2001.



waren gekomen met de politie. Vooral interessant is de uitgebreide index, bedoeld om de lezer in staat te stellen personen te vinden op grond van uiteenlopende fysieke kenmerken.<sup>73</sup> Een antropometrisch principe dat aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw door de Fransman Alphonse Bertillon (1853-1914) zou worden geperfectioneerd.<sup>74</sup> Negen jaar later publiceerde een collega van Christensen, de Hessische politie directeur F.G. Pfeiffer 35 uitgebreide stambomen van allerlei rondtrekkende families die naar zijn mening constant in de gaten gehouden dienden te worden, ongeacht of ze de wet hadden overtreden. Hij maakte zich vooral zorgen over de ‘onleesbare’ familierelaties en de bijgevolg onduidelijke identiteiten. Een kenmerk dat hij met zigeuners (van wie acht stambomen werden opgenomen) associeerde.

Een volgende stap in de professionalisering van de informatieverzameling op centraal niveau waren politietijdschriften, die in diverse Duitse staten vanaf 1820 verschenen. Ook hier waren vagebonden, aangeduid als ‘Herrenloses Gesindel’ en ‘Gemeinschädliche Umhertreiber’ de belangrijkste doelgroep. Anders dan in Engeland, waar men zich vooral zorgen maakte over het misbruik van armenzorg, associeerden Duitse autoriteiten mobiliteit veeleer met (georganiseerde) criminaliteit. Vagebonden zouden het rondtrekken misbruiken als dekmantel voor illegale en criminele activiteiten. Ook hun vaak onduidelijke identiteit zou in dit licht gezien moeten worden. Om de mobiele schapen van de bokken te scheiden kregen interne migranten die men als bonafide beschouwde paspoorten. Volgens hoger geplaatste politieautoriteiten zouden veel lokale overheden dit soort papieren echter veel te gemakkelijk afgeven.

*Kriminalisten* achtten hun politietijdschriften, die voornamelijk werden gevuld met beschrijvingen van rondtrekkende personen wier identiteit onduidelijk was of wier papieren niet klopten, dan ook onontbeerlijk. Allen vormden vijanden van de openbare veiligheid, zoals Friedrich Eberhardt, een *kriminalist* uit Gotha, het in zijn *Allgemeiner Polizey-Anzeiger*, in 1835 formuleerde.<sup>75</sup> Eberhardt en zijn collega’s in andere Duitse staten gebruikten deze tijdschriften op een proactieve wijze, door duizenden mensen te signaleren niet omdat ze de wet overtreden hadden, maar omdat ze tot een categorie behoorden die een onmiddellijke bedreiging zou vormen voor de samenleving. Men realiseerde zich dat de meeste migranten goede redenen hadden om *en route* te zijn, maar men was erg bang dat anderen die toegenomen mobiliteit zouden misbruiken voor onoorbare praktijken. Om een onderscheid te kunnen maken tussen de bokken en de schapen, hanteerde men twee criteria: 1) of migranten zich geloofwaardig konden identificeren en 2) of ze alleen reisden dan wel met hun gezinnen. Mensen zonder paspoorten of andere middelen van identificatie, maar ook zij die in gezinsverband rondtrokken, vormden de kern van de gevaarlijke klasse. Met name degenen die hun identiteit verborgen, bijvoorbeeld met valse papieren, waren een nachtmerrie voor deze Duitse autoriteiten en de preoccupatie met identiteit verklaart waarom zij rondtrekkende gezinnen als de meest gevaarlijke groep gingen beschouwen. Ten eerste omdat hun levenswijze door de introductie van de woonwagen in het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw veel zichtbaarder was geworden en ten tweede omdat hun identiteit inderdaad in veel gevallen onduidelijk was, niet in de laatste plaats omdat hun al generaties lang stelselmatig residentieële rechten (‘Heimat’) waren geweigerd. Het was deze ‘onleesbare’ catego-

---

73 Lucassen 1996, p. 98.

74 Cole 2001, p. 32-34.

75 Lucassen 1996, p. 125.

rie – om de term van Scott te gebruiken – die in de loop van de jaren veertig in toenemende mate de kans liep als ‘zigeuner’ geëtiketteerd te worden.<sup>76</sup>

## De Duitse eenwording

Na 1870 brak in Duitsland een nieuwe fase aan in de problematisering en criminalisering van de lagere klassen, nauw samenhangend met wat de Duitse historicus Jessen aanduidde als het naar zich toe trekken door de politie van ‘welvaartstaken’;<sup>77</sup> een traditie die overigens haar oorsprong vindt in de 18<sup>e</sup>-eeuwse Cameralistische traditie over het algemene welzijn.<sup>78</sup> Anders dan in de meeste Europese landen werd in Duitsland de politie verantwoordelijk voor handhaven van sociaal beleid en de strijd tegen anti-sociaal gedrag (alcoholisme, onhygiënische woonomstandigheden). Daarmee kreeg de Duitse politie een ongelimiteerde definitiemacht en het verklaart waarom ‘zigeuners’, anders dan in Engeland, exclusief in het domein van de repressieve macht bleven en waarom het anti-zigeunerbeleid – ongehinderd door burgerlijke autoriteiten – aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw draconische proporties aannam, goed geïllustreerd door de onvertaalbare Duitse term ‘Zigeunerunwesen’.<sup>79</sup>

Zigeuners werden beschouwd als ‘een kanker in het lichaam van de staat’<sup>80</sup> en werden het object van uiteenlopende registratie-initiatieven. Het beste voorbeeld is de ‘Zigeunerzentrale’ in München, speciaal opgericht in 1899 om het *Zigeunerunwesen* te bestrijden. Zij verzamelden niet alleen informatie over personen en families die zij als zigeuners etiketteerden, maar de medewerkers namen vanaf 1912 ook systematisch vingerafdrukken en foto’s. Om lokale autoriteiten in te lichten publiceerde het hoofd van de zigeunercentrale, Alfred Dillmann, in 1905 een *Zigeunerbuch*, dat 3.350 namen bevatte, van wie er meer dan 600 in detail werden beschreven, in een oplage van 7000 exemplaren.<sup>81</sup> In 1931 zou dit Beierse initiatief op rijksniveau worden overgenomen. Het moge duidelijk zijn dat deze activiteiten het oppakken en uitmoorden van zigeuners door de Nazi’s aanzienlijk vergemakkelijkte.<sup>82</sup>

## Conclusie

De vergelijking van het zigeunerbeleid in Engeland en Duitsland werpt een interessant licht op de relatie tussen modernisering en het ‘leesbaar’ maken van samenlevingen door de staat. Beperken we ons tot de Engelse casus, dan blijkt die eerder het ideaal van Locke dan dat van Hobbes te volgen. Het perspectief van Higgs in zijn geschiedenis

---

76 Lucassen 1996, p. 137.

77 Jessen 1991 en 1994.

78 Steinmetz 1993, p. 21; zie ook Härter 2000.

79 Hehemann 1987, p. 230

80 Lucassen 1996, p. 181.

81 Dillmann 1905.

82 Zimmermann 1996. Zie ook Willems 1997. Voor een recent overzicht over de vervolging van zigeuners in Duitsland en andere Europese landen zie Zimmermann 2007.

van de Engelse informatiestaat, met een nadruk op de activiteiten van de lokale staat is aanzienlijk vruchtbaarder dan de paranoïde interpretatie van Foucault. Gegeven de traditie van lokale autonomie en de symbiotische relatie tussen lokale en nationale niveaus met betrekking tot het verzamelen van persoonsgebonden informatie, is het niet verassend dat na 1800 de centrale staat zich niet als een Levithiaanse Big Brother ontwikkelde.

Zigeuners en vagebonden in het algemeen beschouwde men weliswaar als lastig en waar mogelijk werd hun het leven lastig gemaakt,<sup>83</sup> maar er kwam geen nationale, of zelfs regionale *monitoring* tot stand. Bovendien definieerden autoriteiten hen meer als een sociaal dan als een criminologisch probleem.

De vergelijking met Duitsland maakt echter duidelijk dat Higg's conclusies niet zomaar kunnen worden gegeneraliseerd. Veel hangt af van het specifieke pad van staatsvorming op de lange termijn.<sup>84</sup> De reactie op zigeuners in Duitse staten gedurende de 15<sup>e</sup> en 16<sup>e</sup> eeuw mag dan veel op die in Engeland lijken, vanaf het midden van de 17<sup>e</sup> eeuw, volgen Duitse staten een veel repressievere weg. In de historische literatuur over criminaliteit wordt dit doorgaans verklaard door de verhoogde criminaliteit van zigeuners in Duitsland, al dan niet overgoten met een Foucauldiaans sausje.<sup>85</sup> Dit kan zeker een rol hebben gespeeld, maar schiet als verklaring te kort, niet in het minst omdat het bendewezen uit die tijd in hoge mate een reactie was op repressie.

Voor een bevredigender verklaring kunnen we allereerst terecht bij structuralistische theorieën over staatsvorming, zoals reeds in de jaren zestig ontwikkeld door Barrington Moore Jr. en later door Charles Tilly, waarbinnen Pruisen het prototype van de autoritaire staat geldt en waar de relatie tussen centrale en lokale autoriteiten aanzienlijk minder symbiotisch was dan in het Engelse geval. Mede daardoor was de 'civil society' er minder goed ontwikkeld, zodat repressief beleid van bovenaf gemakkelijker kon worden afgedwongen. Nauw daarmee verbonden is het veel bredere politie (*policey*)-begrip, dat ook allerlei welvaartstaken omvatte, waardoor afwijkend sociaal gedrag veel vatbaarder werd voor criminalisering.<sup>86</sup>

De casus van de zigeuners laat evenwel zien dat deze verklaring lijdt aan een Levithiaanse bijziendheid, die weinig oog heeft voor de lokale dynamiek en autonomie. Zo was de centrale staat niet bij machte lokale overheden te dwingen de hervormingen van de armenzorg consequent uit te voeren. Met name de weigering van gemeenten om armen een recht op onderstand te garanderen leidde tot een systematische uitsluiting van groepen zonder vaste woon- of verblijfplaats die nergens hun rechten konden doen gelden en als *free riders* werden beschouwd door lokale overheden.<sup>87</sup> Bovendien is Duitsland groter dan Pruisen en is er te weinig oog voor de territoriale en staatkundige versnippering, die wederzijdse uitsluiting van burgers nog verder in de hand werkte.

Deze structuren legden de basis voor de ontwikkelingen in de moderne tijd en maken dat Duitsland beter in het Foucauldiaanse moderniseringschema past dan Engeland.

---

83 Taylor 2003.

84 Barrington Moore 1966; Tilly 1990; Gorski 2003.

85 Küther 1976; Egmond 1993. Voor een historiografisch overzicht zie Lucassen 1997.

86 Härter 2000

87 Dit sluit aan bij de veel exclusievere definitie van burgerschap in Duitse steden en dorpen. Vooral voor de lagere klassen golden allerlei huwelijksverboden en daarmee mogelijkheden om ergens zelfstandig te gaan wonen: Ogilvie 1997, p. 61-63; Lourens and Lucassen 2000; Van Zanden en Prak 2006.

Het constant in de gaten houden van zigeuners, maar ook van andere ‘gevaarlijke klassen’ intensiveerde in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw, waarbij de politie een betrekkelijk autonome positie had en tamelijk ongehinderd repressief kon optreden. De fixatie op ‘onleesbare’ onderdanen treffen we vooral bij hoger geplaatste autoriteiten aan, maar werd breed geaccepteerd op het lokale niveau, aangezien mensen zonder duidelijke herkomst een bedreiging vormden voor de armenzorg en bijgevolg voor de openbare veiligheid. Hoewel de toegenomen interesse van de staat in deze categorie nauw samenhangt met de overgang van indirect naar direct bestuur, tonen de activiteiten van de 18<sup>e</sup> eeuwse Kriminialisten aan dat dit proces reeds voor die transitie op gang was gekomen.

Engeland volgde een andere route. Rondtrekkende groepen werden op lokaal niveau vaak als een probleem beschouwd, maar dat leidde niet tot initiatieven door de centrale staat. Bovendien ontbrak de criminologische benadering. Zigeuners werden in de eerste plaats als een sociaal, hygiënisch en planningsprobleem gezien, waar niet de politie, maar burgerlijke autoriteiten in eerste instantie verantwoordelijk voor waren.<sup>88</sup>

Daarmee zijn we terug bij Scott’s concept van ‘legibility’, dat een nuttige functie heeft vervuld in deze analyse. Zoals verwacht is het meer van toepassing op de Duitse situatie, waar de politie een veel dominantere rol speelde en een veel breder takenpakket had. De Duitse politie, slechts gedeeltelijk in bedwang gehouden door een ‘civil society’, past beter in het idee van ‘high modernism’ zoals gebruikt door Scott dan de Engelse.

Zigeuners blijken een nuttige kritische casus, omdat deze de repressieve kant van het staatsvormingsproces zichtbaar maakt. Tegelijk zijn zigeuners enigszins atypisch en kunnen we er niet uit afleiden dat het leesbaar maken van de bevolking per definitie bijdraagt tot de heerschappij van de centrale staat. Zo dienen we twee soorten door de staat verzamelde persoonsgebonden informatie te onderscheiden: 1) informatie over individuen die noodzakelijk is om een samenleving te besturen op grond van democratisch overeengekomen principes, bijvoorbeeld om belasting te kunnen heffen, verkiezingen mogelijk te maken of welvaartsarrangementen uit te voeren.<sup>89</sup> 2) Kennis die wordt gebuikt, en soms expliciet met dit doel wordt verzameld, om te controleren, stigmatiseren en vervolgen van bepaalde groepen. Dat is tamelijk onomstreden wanneer het om criminelen gaat, maar het wordt al bedenkelijker wanneer het om terrorismebestrijding gaat, zoals anarchisten, de IRA of Al Qaeda, of wanneer het vage beschuldigingen betreft zoals bij rondtrekkende groepen. De mate van legitimiteit onder de bevolking verschilt van geval tot geval. Zo waren de anti-socialisten wetten van Bismarck zeer populair onder Duitse arbeiders en bestond er in diezelfde periode brede steun voor gewelddadige Ierse nationalistische migranten in Engeland.

Marginale groepen zoals zigeuners, wier levenswijze werd gecriminaliseerd,<sup>90</sup> konden nauwelijks een vuist maken tegen staatsstigmatisering en op dit punt verschil ik van

88 Higgs 2004, p. 39-41.

89 Overigens kan ook door de overheid verzamelde persoonsgebonden informatie worden misbruikt. Vooral wanneer dat soort gegevens gemakkelijk kan worden gemobiliseerd en gecentraliseerd, kunnen de gevolgen verstrekkend zijn. In zijn boek *Seeing like a state* (p. 78-80) noemt Scott het bekende voorbeeld van de Nederlandse bevolkingsregistraties in de Tweede Wereldoorlog, die door de bezetter met medewerking van Nederlandse ambtenaren werd gebruikt om joodse burgers te identificeren

90 Andreas en Nadelmann 2006.

mening met Scott dat een zwakke *civil society* een noodzakelijke voorwaarde is voor wat hij 'high modernism' noemt. Zo kende Zweden, een democratische staat met sociaal-democraten aan het bewind, een grootschalig eugenetisch beleid waarbij tussen 1935 en 1975 meer dan 60.000 mensen gedwongen werden gesteriliseerd.<sup>91</sup> Het is duidelijk dat ook Locke niet altijd een garantie is tegen machtsmisbruik door de staat en ook het Zweedse geval laat zien dat marginale groepen een nuttige kritische casus vormen om de grenzen van algemene ideeën à la Scott zichtbaar te maken.

---

91 Broberg 1996. Zie ook Etzemüller 2006.

## Literatuur

- Acton, T. (1974) *Gypsy politics and social change*, London: Routledge Kegan and Paul.
- Adams, J. (2006) *The familial state. Ruling families and merchant capitalism in early modern Europe*, New Haven: Yale University Press.
- Andreas, P. and E. Nadelmann (2006) *Policing the globe. Criminalization and crime control in international relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Bavel, B. van (2006) 'Rural wage labour in the sixteenth-century Low Countries: an assessment of the importance and nature of wage labour in the countryside of Holland, Guelders and Flanders', *Continuity and Change* 21(1), p. 37-62.
- Beck, H. (1995) *The origins of the authoritarian welfare state in Prussia. Conservatives, bureaucracy, and the social question, 1815-70*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Becker, P. (2001) 'The standardized gaze: the standardization of the search warrant in nineteenth-century Germany', in: J. Caplan and J. Torpey, *Documenting individual identity. The development of state practices in the modern world*, Princeton: Princeton University Press, p. 139-163.
- Beier, A.L. (1985) *Masterless men. The vagrancy problem in England 1560-1640*, London: Methuen.
- Broberg, G. and M. Tydén (1996) 'Eugenics in Sweden: efficient care', in: G. Broberg and N. Roll-Hansen, *Eugenics and the Welfare State: Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland*, East Lansing: Michigan State University Press, p. 77-150.
- Caplan, J. and J. Torpey (Eds) (2001) *Documenting individual identity. The development of state practices in the modern world*, Princeton: Princeton University Press.
- Cole, S.A. (2001) *Suspect identities. A history of fingerprinting and criminal identification*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Cooper, F. (2005) *Colonialism in question. Theory, Knowledge, History*, Berkeley etc.: University of California Press.
- Dandeker, C. (1990) *Surveillance, power and modernity: bureaucracy and discipline from 1700 to the present*, Cambridge: Polity Press.
- Danker, U. (1988) *Räuberbanden im alten Reich um 1700. Ein Beitrag zur Geschichte von Herrschaft und Kriminalität in der frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dillmann, A. (1905) *Das Zigeunerbuch*, München.
- Egmond, F. (1993) *Underworlds. Organized crime in the Netherlands 1650-1800*, Cambridge: Polity Press.
- Elias, N. (1939) *Über den Prozess der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel: Haus zum Falken.
- Emsley, C. (1987) *Crime and society in England 1740-1900*, London: Longman.
- Etzemüller, Thomas (2006), 'Die Romantik des Reissbretts. Social engineering und demokratische Volksgemeinschaft in Schweden: das Beispiel Alva und Gunnar Myrdal (1930-1960)', *Geschichte und Gesellschaft* 32 (4), p. 455-466.

- Foucault, M. (1977) *Discipline and punish. The birth of the modern prison*, New York: Pantheon Books.
- Fricke, T. (1996) *Zigeuner im Zeitalter des Absolutismus. Bilanz einer einseitigen Überlieferung*, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Giddens, A. (1985) *The nation-state and violence*, Berkeley: University of California Press.
- Gorski, P.S. (2003) *The disciplinary revolution. Calvinism and the rise of the state in early modern Europe*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Härter, K. (Ed.) (2000) *Policey und früneuzeitlich Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Hehemann, R. (1987) *Die "Bekämpfung des Zigeunerunwesens" im Wilhelminischen Deutschland und in der Weimarer Republik, 1871-1933*, Frankfurt am Main: Haag + Herchen.
- Higgs, E. (2004) *The information state in England. The central collection of information on citizens since 1500*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hobbes, T. (2005) *Leviathan*, London: Continuum.
- Hochstadt, S. (1999) *Mobility and modernity: migration in Germany, 1820-1989*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hoerder, D. (2002) *Cultures in contact. World migrations in the second Millennium*, Durham and London: Duke University Press.
- Jessen, R. (1991) *Polizei im Industrieviertel. Modernisierung und Herrschaftspraxis im westfälischen Ruhrgebiet 1848-1914*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Jessen, R. (1994) 'Polizei, Wohlfahrt und die Anfänge des modernen Sozialstaats in Preussen während des Kaiserreichs', *Geschichte und Gesellschaft* 20 (2), p. 157-180.
- Knippenberg, H. en B. de Pater (1988) *De eenwording van Nederland: schaalvergroting en integratie sinds 1800*, Nijmegen: SUN.
- Küther, K. (1976) *Räuber und Gauner in Deutschland*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Lawrence, P. (2004) 'Policing the poor in England and France, 1850-1900', in: C. Emsley, E. Johnson and P. Spierenburg, *Social Control in Europe, 1800-2000*, Columbus: The Ohio State University Press, p. 210-225.
- Lipsky, M. (1983) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Locke, J. (1956) *The second treatise of government: an essay concerning the true original, extent and end of civil government and: A letter concerning toleration*, Oxford: Blackwell.
- Lourens, P. and J. Lucassen (2000) "'Zunfllandschaften" in den Niederlanden um im benachbarten Deutschland', in: W. Reininghaus, *Zunfllandschaften in Deutschland und den Niederlanden im Vergleich*, Münster: Aschendorff, p. 11-44.
- Loveman, Mara (2007), 'Blinded like a state: the revolt against civil registration in nineteenth-century Brazil', *Comparative studies in society and history*, (49) 1, p. 5-39.
- Lucassen, J. (1987) *Migrant Labour in Europe. The Drift to the North Sea*, London: Croom Helm.
- Lucassen, J. and L. Lucassen, Eds. (1997). *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*. Bern, Peter Lang.
- Lucassen, L. (1996) *Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700-1945*, Köln: Böhlau.

- Lucassen, L. (1997) 'Eternal vagrants? State formation, migration, and travelling groups in Western Europe, 1350-1914', in: J. Lucassen and L. Lucassen, *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*, Bern: Peter Lang, p. 225-252.
- Lucassen, L. (2000) 'Zigeuner im früneuzeitlichen Deutschland: neue Forschungsergebnisse, -probleme und -vorschläge', in: K. Härter, *Policey und früneuzeitliche Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, p. 235-262.
- Lucassen, L. (2005) *The Immigrant Threat: The integration of Old and New Migrants in Western Europe since 1850*, Urbana and Chicago: The University of Illinois Press.
- Lucassen, L. and W. Willems (2006) *Gelijkheid en onbehagen: over steden, nieuwkomers en nationaal geheugenverlies*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Manning, P. (2005) *Migration in world history*, New York and London: Routledge.
- Mayall, D. (1988) *Gypsy-travellers in nineteenth-century society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayall, D. (2004) *Gypsy identities 1500-2000. From Egipcians and Moon-men to the Ethnic Romany*, London: Routledge.
- Moch, L.P. (2003) *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington: Indiana University Press.
- Moore, B. (1966) *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Boston: Beacon Press.
- Ogilvie, S. (1997) *State corporatism and proto-industry. The Württemberg Black Forest, 1580-1797*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parsons, T. (1951) *The social system*, New York: The Free Press.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work*, Princeton: Princeton University Press.
- Scott, J. C. (1976). *The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven, Yale University Press.
- Scott, J. C. (1985). *Weapons of the weak. Everyday forms of peasant resistance*. New Haven, Yale University Press.
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of domination: hidden transcripts*. New Haven, Yale University Press.
- Scott, J.C. (1998) *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven: Yale University Press.
- Steinmetz, G. (1993) *Regulating the Social. The welfare state and local politics in imperial Germany*, Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, R. (2003) *Travellers in Britain, 1900-1960: a minority and the state*, London: University of London, Birkbeck College.
- Tilly, C. (1990) *Coercion, capital and European states, AD 990-1992*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1999) 'Power - Top down and bottom up', *The Journal of Political Philosophy* 7(3), p. 330-352.
- Tilly, C. (2005) *Trust and rule*, New York: Cambridge University Press.
- Weber, E. (1976) *Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France, 1870-1914*, Stanford: Stanford University Press.
- Willems, W. (1997) *In search of the true Gypsy. From Enlightenment to Final Solution*, London: Frank Cass.



- Zanden, J.L. van and M. Prak (2006) 'Towards an economic interpretation of citizenship: the Dutch Republic between medieval communes and modern nation states', *European Review of Economic History* 10, p. 111-145.
- Zimmermann, M. (1996) *Rassenutopie und Genozid: die nationalsozialistische "Lösung der Zigeunerfrage"*, Hamburg: Christians.
- Zimmermann, M. (2007) Ed., *Zwischen Erziehung und Vernichtung. Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

## De omweg naar Santiago

*Over de problematische relatie tussen wetenschap en beleid*

Godfried Engbersen (Erasmus Universiteit Rotterdam)

### Inleiding

In 1997 schreef John Coetzee, Nobelprijswinnaar van de literatuur in 2002, een essay over het werk van Cees Nooteboom in the *New York Review of Books*. Aan het einde van zijn kritische essay citeert hij een poëtische passage uit Nootebooms reisboek *De Weg naar Santiago* waarin Nooteboom vaststelt dat in Spanje de cultuur van het premoderne nog steeds bestaat. Daaraan voegt Coetzee ironisch toe (mijn vertaling):

“Aan deze eloquente woorden kan ik alleen maar toevoegen – helaas! – dat ze nu minder waar zijn dan toen ze in 1985 werden opgeschreven. Oud Spanje is steeds moeilijker te vinden, en tragisch genoeg, de geschriften van Nooteboom dragen bij aan het verdwijnen ervan. Hordes Nederlandse en Duitse lezers zullen, aandacht schenkend aan Nooteboom’s advies, de Costa Brava links laten liggen en op zoek gaan naar de ‘mysterieuze, afgelegen, onbekende stadjes uit het binnenland’ waar, zoals Nooteboom belooft, ‘het voedsel simpel is en de wijn goedkoop’. *De weg naar Santiago* zal ook duizenden toeristen uit de Verenigde Staten en Engeland koers doen zetten naar de steeds minder en minder mysterieuze, afgelegen en onbekende bestemmingen. Of hij het nu leuk vindt of niet, *Nooteboom is onderdeel van de toeristenindustrie.*” (curs. G.E).

Deze stelling van Coetzee is interessant in het licht van het thema van de relatie tussen wetenschap en beleid. Want de stelling die Coetzee formuleert kan gemakkelijk worden getransformeerd naar de sociale wetenschappen. Of we het nu leuk vinden of niet, sociale wetenschapper zijn onderdeel van de *sociale problemenindustrie*. Natuurlijk zou het aanmatigend zijn om te veronderstellen dat sociale wetenschappen zoveel mensen in beweging kunnen brengen als Coetzee in geval van Nooteboom suggereert. Dat is, als we de geschiedenis van de sociale wetenschappen bezien, slechts voor een zeer enkele socioloog of voor een enkele sociaal-wetenschappelijk werk weggelegd.

Niettemin maken de sociale wetenschappen onderdeel uit van de samenleving die zij bestuderen. Dat impliceert dat sociologische inzichten genegeerd kunnen worden, maar ook onverwachte en ongewenste effecten kunnen hebben. Ze kunnen onderdeel worden van het zelfbegrip van burgers, maar ook op een oneigenlijke manier gebruikt worden, ja zelfs misbruikt worden. Ik wil daarvan een voorbeeld geven uit eigen onderzoek waar de jubilaris van vandaag, Kees Groenendijk, zijdelings bij betrokken was als lid van een deskundige begeleidingscommissie. Het betreft het vraagstuk van irreguliere of illegale vreemdelingen. Een vraagstuk overigens waarover Kees Groenendijk zelf diverse verhelderende en prikkelende bijdragen geeft geleverd. Het is ook een vraagstuk waar de spanningsrelatie tussen wetenschap en beleid nadrukkelijk aan de orde komt, evenals een aantal ethische vragen van (beleids-)onderzoek.

Maar voordat ik daar aan toe kom wil ik het veld van de wetenschap nader afbakenen. Het is onmogelijk om in zijn algemeenheid uitspraken te doen over de relatie tussen wetenschap en beleid. Het veld van sociaal-wetenschappelijk onderzoek is intern sterk gedifferentieerd. Dit geldt zowel voor de academische sociologie als voor buitenuniversitaire (publieke) kennisinstituten en commerciële onderzoeksbureaus.

### Sociologische perspectieven

Binnen mijn eigen vakgebied de sociologie wordt wel een onderscheid gemaakt tussen vier praktijken van wetenschapsbeoefening, namelijk een ‘cognitieve sociologie’ die zich kenmerkt door fundamenteel verklarend onderzoek, een ‘kritische sociologie’ die maatschappelijke verhoudingen aan de kaak stelt, een ‘*cameral sociology*’ of beleidssociologie die informatie aandraagt ten behoeve van het beleid en een ‘expressieve sociologie’ die in staat is om op een treffende wijze hedendaagse vraagstukken te duiden (Boudon, 2002, Goldthorpe, 2004). Deze laatste vorm van sociologiebeoefening wordt soms ook wel ‘publieke sociologie’ genoemd vanwege het vermogen van sommige academici om een breder publiek te bereiken dan de eigen vakgenoten (Burawoy, 2005). Het zijn vooral de laatste twee praktijken van sociologiebeoefening die een *directe* betekenis voor beleid kunnen hebben. De *cameral sociology* kan bijdragen aan de rationaliteit van besluitvorming en de expressieve sociologie heeft vooral een conceptuele invloed door het aanreiken van nieuwe manieren van denken. Dit wil overigens niet zeggen dat de andere twee vormen van sociologiebeoefening geen beleidsrelevantie hebben, maar de doorwerking daarvan is veelal diffuser en op de langere termijn.

Ook buiten de academische sociologie is sprake van een grote mate van diversiteit. Enerzijds zijn er publieke onderzoeksbureaus als het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Onderwijsraad en de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO) waar sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleidsadvisering hand in hand gaan. Anderzijds kent Nederland een groot palet aan commerciële onderzoeksbureaus – van groot tot klein – die opereren op de markt van wetenschap en beleid. Al deze instellingen nemen een verschillende plaats in op een continuüm van wetenschappelijkheid naar onwetenschappelijkheid.

In deze bijdrage richt ik mij op het universitaire onderzoek (deels fundamenteel en deels beleidsgericht) naar *omstreden sociale kwesties*. Dat is een inperking van mijn bijdrage. Er vindt immers ook heel veel onderzoek plaats naar relatief onproblematische, dat wil zeggen niet gepolitiseerde kwesties. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat wetenschappelijke inzichten over deze zaken gemakkelijker kunnen worden ingepast dan inzichten over ‘omstreden kwesties’. Onder omstreden sociale kwesties vallen feitelijk alle *hedendaagse sociale problemen* zoals de verhouding arbeid en zorg, moderne armoede, criminaliteit, internationale migratie, milieuvervuiling, vergrijzing, werkloosheid, en daarmee samenhangende beleidsprogramma’s rond levensloop en kinderopvang, inkomens- en sociaal zekerheidsbeleid, veiligheidsbeleid, immigratie- en integratiebeleid, milieubeleid en pensioenbeleid. Schön en Rein (1994) spreken van ‘hardnekkige beleidscontroversen’ (*intractable policy controversies*). Het zijn politiek gevoelige beleidsvraagstukken die niet opgelost kunnen worden door simpel een beroep te doen op ‘de feiten’. Want de partijen en personen die er bij betrokken zijn verschillen niet alleen

over de vraag *welke feiten* relevant zijn, maar geven ook volstrekt verschillende *interpretaties* aan dezelfde feiten. Dit selectief gebruik van feiten en afwijkende interpretaties vloeit enerzijds voort uit politiek-ideologische verschillen en anderzijds uit gevestigde belangen.

De rode draden in mijn bijdrage zijn twee stellingen. De eerste stelling is dat de rol van wetenschap in de oplossing van omstreden sociale kwesties veelal marginaal is. De benutting van wetenschappelijke kennis is sterk afhankelijk van economische en politiek conjuncturele ontwikkelingen. Een actueel voorbeeld is de problematiek rond de kinderopvang. Al decennialang hebben Nederlandse onderzoekers gewezen op de noodzaak van goede, toegankelijke kinderopvang ten behoeve van de arbeidsparticipatie van vrouwen, maar slechts zeer recentelijk is dit thema daadwerkelijk opgepakt door de grote politieke partijen in Nederland.

Een tweede stelling is dat onderzoekers weinig of geen invloed hebben op wat er met hun bevindingen gebeurt en dat zij daar ook niet verantwoordelijk voor kunnen worden gehouden. Als de wetenschappelijke geest uit de fles is (of dat nu in de vorm is van een artikel, boek of rapport is), dan kan de vertaling van wetenschappelijke inzichten een geheel eigen dynamiek krijgen, net zoals dat kan gebeuren bij een reisboek van een schrijver. De wetenschap kan mijns inziens niet verantwoordelijk worden gehouden voor deze transformatie van kennis. Dat roept overigens wel een ethische vraag op, omdat politieke vertalingen van wetenschappelijk onderzoek repercussies kunnen hebben voor onderzoekssubjecten. In alle ethische codes van beroepsverenigingen staat het principe centraal dat onderzoekers dienen te vermijden om onderzoek te doen dat negatieve gevolgen kan hebben voor de door hen onderzochte onderzoeksgroep. Onderzoek verrichten naar illegale vreemdelingen is in dat opzicht een risicovolle onderneming omdat het kan bijdragen aan een scherper aanhouding- en uitzettingsbeleid. Zeker in het huidige politieke klimaat in Nederland.

### **Over de lotgevallen van een onderzoek**

In 1999 publiceerde ik samen met een groep van medewerkers de dubbelstudie *De Ongekende Stad I en II*. Deze studie handelde over het vraagstuk van internationale migratie en illegaliteit (Burgers en Engbersen 1999 en Engbersen et al. 1999). Daarover verschenen berichten in de kranten en die journalistieke berichten, alsmede de inhoud van de beide boeken, vormden de actuele aanleiding van een debat tussen Tweede Kamerleden en de toenmalige Staatssecretaris Cohen. (Zie Handelingen 1999-2000, nr. 32, Tweede Kamer, pp. 2250-2291)

De heer Dittrich van de regeringsfractie van D66 wees in dat debat op één van de uitkomsten uit het onderzoek (zich daarbij vooral baserend op een artikel uit het *Algemeen Dagblad*), namelijk dat de vreemdelingenpolitie in de grote steden zich weinig zou aantrekken van de prioriteiten zoals die door Justitie zijn gesteld, zoals het aanhouden van illegale migranten. Hij merkte onder andere op: “Het gaat hierbij niet om een interviewtje uit de krant. Het is gebaseerd op een onderzoek van Prof. Engbersen uit Rotterdam naar de totale problematiek van illegaliteit.” En vervolgens poogde de heer Dittrich aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek duidelijk te maken dat de uitvoering van het illegalenbeleid sterk te wensen overlaat, dat afspraken tussen Justitie

en gemeenten zouden worden genegeerd en dat in de grote steden gewerkt zou worden met bepaalde 'streefcijfers' (en daar was hij op tegen en niet van op de hoogte).

In datzelfde debat stelde de heer Wijn (van de fractie van het CDA): "Voorzitter! Ik ben er zeer content mee dat D66 het onderzoek van de Erasmus Universiteit aan de orde heeft gesteld, omdat daarmee een hoog actueel probleem aan de orde is gesteld. In de grote steden zorgen criminele illegalen voor forse aandelen in straatroof, geweld op straat enzovoorts." Ook stelde de heer Wijn: "In Rotterdam kan nog steeds 32% van de illegalen onderwijs genieten, 70% gebruik maken van alle gezondheidszorg en heeft meer dan 50% van de illegalen een baan" (de interpretaties en cijfers van Wijn zijn onjuist, G.E.).

Vervolgens kreeg de heer Kamp van de VVD het woord. "De VVD-fractie is het eens met de heer Dittrich, dat de eerste prioriteit moet zijn om alle criminele illegalen te arresteren en het land uit te zetten. Wij hebben een tweede prioriteit: wij willen namelijk ook andere illegalen het land zien uit te krijgen, want ook daar is (blijkens het onderzoek, G.E.) sprake van een grootschalige overtreding van regels. Ik noem de regels wat betreft verblijfsvergunning, de werkvergunning, de afdracht van belastingen en premies en door het vervalsen van documenten en schijnhuwelijken... etc."

Daarna trad mevrouw Halsema (Groen Links) in het debat: "Voorzitter! Dan heb ik een vraag aan onze staatssecretaris van Justitie. De belangrijkste conclusie van het onderzoek van de Erasmus Universiteit is dat de koppelingwet symboolwetgeving is met negatieve neveneffecten voor een onoplosbaar probleem. Dat klonk ons als muziek in de oren, omdat dit de wetenschappelijke fundering van onze stellingname is."

En vervolgens merkt staatssecretaris Cohen (PvdA) op: "Ik heb het rapport nog niet helemaal gelezen, maar wel gezien wat er gezegd wordt in het rapport over de uitvoering van het in de praktijk. Ik merk dan op dat er buitengewoon veel overeenstemming is met datgene wat wij hier hebben afgesproken..." Later zal de staatssecretaris een brief schrijven aan de Tweede Kamer waarin hij ingaat op de bestrijding van criminele legale en illegale vreemdelingen (20 april 1999). In die brief wordt een uitvoerige samenvatting gegeven van de resultaten, alsmede van enkele beleidsuggesties. En daarover merkt de staatssecretaris op: "Het onderzoek van de onderzoekers levert naar mijn oordeel belangwekkende discussiestof op. Intussen sporen hun conclusies naar mijn oordeel op hoofdlijnen met het huidige beleid..."

Ziehier de lotgevallen van één wetenschappelijk onderzoek en vijf politieke interpretaties ervan. Het kamerdebat levert een illustratie op van de analyse van Schön en Rein over het bestaan hardnekkige beleidscontroversen (Dittrich (D66), Wijn (CDA), Kamp (VVD), Halsema (Groen Links) en Cohen (PvdA) putten selectief uit hetzelfde onderzoek en proberen allen daarmee hun politieke gelijk te halen.

Vijf jaar later publiceerde mijn onderzoeksgroep rond het thema van internationale migratie en illegaliteit een nieuwe studie en opnieuw deed zich het selectief gebruik van wetenschap voor. Het betrof de studie *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid* (Leerkes, Van San, Engbersen et al., 2004). De uitkomsten van deze studie werden vooral gebruikt ter ondersteuning van het illegalenbeleid door Minister Verdonk (zie ook het kamerdebat van 21 juni 2004 naar aanleiding van de illegalennota van Minister Verdonk). Maar opnieuw is sprake van selectief gebruik. Er wordt wel melding gemaakt van de stijging van criminaliteit onder irreguliere migranten en van problemen van leefbaarheid in bepaalde stadbuurten, maar er is geen aandacht voor andere aspecten van het boek, namelijk dat de stijging van criminaliteit deels

het effect is van het eigen beleid van de Minister. Ook gaat de Minister voorbij aan een aantal beleidssuggesties uit deze studie, waaronder meer aandacht voor tijdelijke arbeidsmigratie, selectieve regularisering en het realiseren van adequate huisvesting voor arbeidstijdelijke migranten.

## De wittebroodsweken van wetenschap en beleid

De lotgevallen van De Ongekende stad I en II zijn een voorbeeld van politiek gebruik van wetenschap in geval van omstreden, hardnekkige beleidskwesties. Politici zien vooral wat ze willen zien. Er is een politieke blindheid voor het geheel van de studie. De wetenschappelijke analyse wordt aangepast aan de eigen politieke werkelijkheid. In de loop der jaren ben ik daar zeer stoïcijns onder geworden, maar mijn allereerste ervaringen met de soms harde confrontatie tussen wetenschap en beleid – met name naar aanleiding van mijn eerste publicaties over armoede en ongelijkheid – ervoer ik als pijnlijk. In de woorden van Robert K. Merton (1945): “The honeymoon of intellectuals and policy-makers is often nasty, brutish, and short.”

Het is echter onjuist om de relatie tussen wetenschap en beleid louter met deze verzuuchting van Merton te duiden. De omvangrijke literatuur over wetenschapsgebruik laat immers zien dat er soms sprake is van instrumenteel gebruik (direct toepasbare kennis), dat er vaker sprake is van conceptueel gebruik (onderzoek reikt nieuwe ideeën en zienswijzen aan), een enkele keer van *early warning* (onderzoek brengt een probleem aan het licht dat voorheen niet werd erkend) en heel vaak frequent van *cameral science* (het aanreiken van relevante beleidsinformatie, bijvoorbeeld door CBS en SCP). Niettemin ben ik van mening dat in geval van omstreden kwesties meestal een politiek gebruik van wetenschappelijke inzichten plaatsvindt (zie ook Gabriëls 2001). Dat betekent dat onwelgevallige wetenschappelijke inzichten worden genegeerd en/of dat inzichten worden aangepast aan de eigen politieke lijn.

We zien overigens ook dat in sommige tijdsgewrichten binnen wetenschappelijke en politieke kringen consensus bestaat over de wijze waarop de samenleving zou moeten worden ingericht en over de oplossingen van sociale problemen. De *London School of Economics*, bijvoorbeeld, heeft substantiële invloed gehad op de naoorlogse Britse *labour party* en daarmee op de vormgeving van de Britse verzorgingsstaat. Het zelfde gold in Nederland voor de relatie tussen de Wiardi Beckman Stichting en de PvdA in de jaren vijftig en begin jaren zestig. Wetenschap en politiek trokken in die periode gelijk met elkaar op, maar dat is al lang niet meer het geval. De Amerikaanse situatie laat wel een aantal moderne varianten zien van het gelijk sporen van wetenschap en politiek. Zo is het *American Enterprise Institute*, waar Ayaan Hirsi Ali nu werkzaam is, zeer invloedrijk, mede omdat zij dezelfde conservatieve beginselen onderschrijft als de regering Bush.

De vraag blijft echter hoe de wetenschap zich moet opstellen als binnen de werelden van beleid en politiek op een oneigenlijke wijze gebruik wordt gemaakt van haar inzichten. Deze vraag kan in twee deelvragen uiteen worden gelegd. De eerste deelvraag heeft betrekking op de vraag in hoeverre de wetenschap hiervoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Een tweede deelvraag is op welke wijze de wetenschap moet reageren op dit oneigenlijk gebruik, mede omdat het oneigenlijke gebruik negatieve gevolgen kan hebben voor de onderzoeksobjecten.

## De LAT-relatie tussen wetenschap en beleid

Wat de eerste deelvraag betreft is mijn opvatting simpelweg dat de wetenschap niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor wat anderen met haar kennis doen. Het zou naïef zijn om te veronderstellen dat de wetenschap ook maar enige invloed zou kunnen uitoefenen op wat buitenuniversitaire actoren met haar kennis doen. Daarvoor ontbeert het haar aan politieke macht en invloed. Ook speelt het principiële punt dat (ongewenste) beleidsconsequenties van sociaal-wetenschappelijk onderzoek geen reden zijn om te twijfelen aan de validiteit van de wetenschappelijke argumentatie. In de woorden van Stanley Lieberman: “It is appropriate to criticize a scholarly product because of its errors in its results, procedures, theories or logic, but it is inappropriate to criticize a work because of what might be done with the results” (Lieberman, 1989: 65). Deze stellingen dwingen vervolgens wel tot fundamentele bezinning bij de start van een sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Zeker in geval van onderzoek naar illegale vreemdelingen waarbij de repercussies van onderzoek voor de groep groot kunnen zijn. Zij hebben een zeer kwetsbare positie en lopen het risico uitgezet te kunnen worden. Het is immers denkbaar dat onderzoek naar de omvang van het aantal illegale vreemdelingen, hun migratie- en overlevingsstrategieën gebruikt kan worden voor de vormgeving van een effectief opsporing- en uitzettingsbeleid. Wie zo’n onderzoek opstart kan daarom aan onderzoekssubjecten geen toezegging doen dat het onderzoek nimmer negatieve repercussies voor hen zal hebben. Hier doemt dus een belangrijke ethische kwestie. Hoe moeten onderzoekers met deze kwestie omgaan?

Er zijn mijns inziens vier opstellingen mogelijk, waarbij de tweede, derde en vierde opstelling elkaar niet uitsluiten.

De eerste opstelling is de *exit-optie*, dat wil zeggen géén onderzoek doen naar omstreden kwesties of omstreden resultaten verzwijgen. De waarheidzoekende functie van onderzoek wordt daarbij opgeofferd aan het voorkomen van schade bij de te onderzoeken groep. Ik vind een dergelijke strategie onbevredigend. Als we het voorbeeld van irreguliere migratie nemen, dan is mijn stelling dat aard, omvang en oorzaken van irreguliere migratie zeer belangrijke thema’s van onderzoek zijn waarnaar de sociologie onderzoek behoort te doen. De irregularisering van migratie, inclusief zaken als georganiseerde mensensmokkel en mensenhandel, is een zaak die men niet moet overlaten aan de media en politiek die dergelijke issues veelal negeren en/of dramatiseren. Het is de verantwoordelijkheid van de sociale wetenschappen om inzichten te verschaffen in een belangrijk contemporain sociaal vraagstuk als irreguliere migratie.

Een tweede optie is de *voice-optie*. Hiermee bedoel ik dat de onderzoeker zijn stem verheft wanneer op een onjuiste wijze gebruik wordt gemaakt van zijn of haar inzichten. Dit impliceert meestal dat de onderzoeker het veld van de academie verlaat en de arena van het publieke debat betreedt, meestal in de vorm van een stuk in de krant of een optreden voor andere media. De pen en het woord zijn veelal de enige middelen die de onderzoeker nu eenmaal tot zijn beschikking heeft (*speaking truth to power*). De onderzoeker laat zijn stem horen, al zal in de meeste gevallen daarvan geen of een zeer bescheiden invloed uitgaan.

Een derde optie is dat onderzoekers meehelpen om hun inzichten te vertalen naar beleidspraktijken. Daarmee oefenen zij zelf invloed uit op het politieke en beleidsmatige vertalingproces. We zien dan ook dat veel deskundigen zitting hebben in allerlei

adviesraden of adviescommissies. Maar voor deze groep van deskundigen geldt dat zij dit werk pas kunnen doen als zij niet te ver af staan van de politieke werkelijkheid. Zij moeten met andere woorden deels – niet geheel! – loyaal zijn aan bestaande politieke en beleidsmatige realiteiten (*loyalty*). Een migratiedeskundige, bijvoorbeeld, die een fervent voorstander is van open grenzen en wereldburgerschap zal een zeer zware tijd tegemoet gaan in dergelijke raden en commissies.

Maar naast deze drie opties die uitgaan van de veronderstelling dat onderzoek beleidsmatige repercussies kan hebben, is het tevens van belang om de verhouding tussen wetenschap en beleid te relativiseren. Hiermee wil ik me niet gemakkelijk afmaken van principiële ethische vragen. Ook beoog ik niet de maatschappelijke betekenis van mijn eigen vakgebied onderuit te halen. Maar mijn waarneming is dat wetenschap, beleid en politiek relatief gescheiden sferen zijn. Ik zou hierbij nadrukkelijk willen aansluiten bij de analyse van Kees Schuyt over de relatie tussen wetenschap en beleid als LAT-relatie. Hij schreef (2006: 11): “Wetenschap en beleid blijven twee, op veilige afstand van elkaar opererende, parallelle systemen, soms elkaar naderend, dan weer uiteenwijkend (...) wetenschap en beleid leven in twee werelden, hoezeer ze ook naar elkaar kijken, graag met elkaar praten en zelfs vaak met elkaar zaken doen.” Schuyt schreef dit naar aanleiding van de wederwaardigheden van de Algemene Bijstandswet gedurende de periode 1960–2005. Hij liet zien dat er in de periode heel veel onderzoek gedaan is naar armoede, bijstand en bestaansonzekerheid – ik ben één van de onderzoekers die op dit terrein actief is geweest – maar dat dit onderzoek nergens van directe, doorslaggevendende betekenis is geweest voor het betreffende beleidsgebied. Deze stelling van Schuyt kan mijns inziens worden gegeneraliseerd naar andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld het terrein van migratie en integratie. In weerwil van de veronderstelling dat wetenschappers de architecten zouden zijn geweest van het Nederlandse integratiebeleid (Sommers, 2002), zou ik – eendachtig de analyse van Schuyt – de stelling willen poneren dat dit niet het geval is geweest. Wetenschap en beleid hebben zich grotendeels in gescheiden sferen ontwikkeld, waarbij sommige wetenschappers in sommige perioden het gangbare beleid deels hebben gelegitimeerd, maar nooit bepaald (Engbersen, 2003).

## Slot

De LAT-relatie tussen wetenschap en beleid vloeit in belangrijke mate voort uit het feit dat wetenschap en beleid verschillende kennisvormen zijn (Schuyt, 1986). Van wetenschappelijke kennis wordt – idealiter – verwacht dat zij innovatief en origineel is, dat zij theoretisch overtuigend is en dat zij intern consistent is (denk aan de criteria voor een onderzoeksaanvraag bij NWO). Beleid daarentegen moet – idealiter – breed worden gedragen, er moeten prioriteiten worden gesteld, zij dient kosteneffectief te zijn en snel resultaat te boeken. Wetenschap ontwikkelt zich op basis van permanente discussie en kritiek, beleid daarentegen kan zich niet al te veel twijfel en tegenspraak veroorloven. Wetenschap is compromisloos, beleidsvorming bestaat bij de gratie van het sluiten van compromissen en het afwegen van belangen (Etzioni-Halevy, 1985).

De onderkenning van de LAT-relatie tussen wetenschap en beleid relativeert de directe betekenis van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek voor beleidsvorming. Daar aan kan worden toegevoegd dat veel actuele zaken die door de onderzoeker worden



geopenbaard (bijvoorbeeld over illegale praktijken door irreguliere migranten) in diverse beleidssferen (met name in de uitvoeringspraktijk) vaak al lang bekend zijn. Beide aspecten leiden tot een nuancering van ethische dilemma's van onderzoek. Maar ze nemen deze ethische dilemma's niet helemaal weg.

De onderzoeker die geïnteresseerd is in omstreden sociale kwesties dient zich dan ook elke keer de vraag te stellen naar de legitimiteit van het eigen onderzoek. Ook ben ik van mening dat onderzoekers moeten reageren als hun onderzoek duidelijk wordt misbruikt. Wie onderzoek doet naar hedendaagse sociale problemen, ontkomt er daarom niet aan om deel te nemen aan het publieke debat en/of mee te werken aan de beleidsmatige vertaling van gemeenschappelijke inzichten. Onderzoekers naar omstreden sociale kwesties hebben dus een dubbele verantwoordelijkheid. Zij dienen dergelijke vraagstukken niet over te laten aan media, politiek of buitenuniversitaire bureaus. Daarnaast moeten zij soms ook de universitaire toren verlaten om te waarschuwen tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van wetenschappelijke inzichten.

Naar mijn overtuiging heeft Kees Groenendijk zich van alle vier de strategieën bediend. Soms heeft hij gemeend dat je beter geen onderzoek kan doen naar bepaalde zaken, bijvoorbeeld naar het schatten van het aantal illegalen (*exit-optie*). Hij heeft mij en mijn collega's daarover herhaaldelijk op de vingers getikt (vgl. onder andere Groenendijk en Böcker, 1995 en Burgers, 1996).

Maar bovenal heeft hij zich van de andere drie strategieën bediend. Hij heeft geparticipeerd in diverse (nationale en internationale) adviesraden, comités en commissies (*loyalty-optie*). Hij heeft zijn stem verheven in het publieke debat, recentelijk nog met zijn initiatief met Han Entzinger tegen de inburgeringswet van het vorige kabinet (*voice-optie*). En hij is vooral ook onverstoort doorgegaan met het doen van onderzoek naar de zijns inziens belangrijke vraagstukken rond internationale migratie, burgerschap, rechtshulp en de rechterlijke macht (*LAT-optie*). Ik kan daarom niet anders dan constateren dat Kees Groenendijk in de afgelopen 25 jaar de pelgrimstocht van wetenschap naar beleid – de omweg naar Santiago – gelouterd heeft weten te doorlopen. En daar hebben wetenschap en samenleving van geprofiteerd.

## Literatuur

- Boudon, R. (2002) 'Sociology that Really Matters', *European Sociological Review*, vol. 18, no. 3, p. 371-378.
- Burawoy, M. (2005) '2004 Presidential address: for public sociology', *American Sociological Review*, Vol. 70 (1), p. 4-28.
- Burgers, J. (1996) 'Natte vingers en vuile handen; over het schatten van het aantal illegale vreemdelingen. Een reactie op Böcker en Groenendijk', *Migrantenstudies* 12/1, p. 14-26.
- Burgers, J. en G. Engbersen (red.) (1999) *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.
- Coetzee, J.M. (2002) 'Cees Nooteboom, Novelist and traveller', in: J.M. Coetzee (2002) *Stranger shores: essays 1986-1999*, Londen: Vintage, p. 59-70.
- Engbersen, G. (2003) 'O wee de journalist die zich niet conformeert', in: *de Volkskrant*, 25 januari.
- Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring en J.Kehla (1999) *De ongekende stad 2: inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Amsterdam: Boom.
- Etzioni-Halevy, Eva (1985) *The Knowledge Elite and the Failure of Prophecy*, Londen: George Allen & Unwin.
- Gabriëls, René (2001) *Intellectuelen in Nederland: Publieke controversen over kernenergie, armoede en Rushdie*, Amsterdam: Boom.
- Goldthorpe, John H. (2004) 'Sociology as Social Science and Cameral Sociology: Some Further Thoughts', in: *European Sociological Review*, vol. 20, no. 2, p. 97-105.
- Groenendijk, K. en A. Böcker (1995) 'Het schatten van de onschatbaren; aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter', *Migrantenstudies* 11, p. 117-128.
- Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen et al. (2004) *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Lieberson, Stanley (1989) 'When right results are wrong', *Society*, July/August, p. 60-66.
- Merton, Robert K. (1945) 'Role of the Intellectual in Public Bureaucracy', *Social Forces*, Vol. 23, No. 4, p. 405-415.
- Sommers, Martin (2002) 'Makelaars in minderheden: O wee wie een afwijkende mening heeft'. In: *de Volkskrant*, 28 december, p. 13.
- Schuyt, C.J.M. (1986) *Filosofie van de sociale wetenschappen*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- Schuyt, Kees (2006) 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in: Kees Schuyt et al., *Werken op de grens van wetenschap en beleid. De lezingen*, Den Haag: SCP, p. 11-25.
- Schön, Donald A. en Martin Rein (1994) *Frame Reflexion, Toward the Resolution of Intractable Policy Controversy*, New York: Basic Books.