University of Groningen

'Let op! Hier wordt gehandhaafd'

Hertogh, Marc

Published in:
Recht der Werkelijkheid

DOI:
[10.5553/RdW/138064242020041002008](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242020041002008)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hertogh, M. (2020). 'Let op! Hier wordt gehandhaafd': Handhavingsonderzoek in vier decennia Recht der Werkelijkheid. *Recht der Werkelijkheid*, 41(2), 95-104.
<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242020041002008>

Copyright

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

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

‘Let op! Hier wordt gehandhaafd’

Handhavingsonderzoek in vier decennia *Recht der Werkelijkheid*

Marc Hertogh

1 Inleiding

In het centrum van Den Haag staat een opvallend verkeersbord. Halverwege het Lange Voorhout, ongeveer ter hoogte van de Britse Ambassade, staat op de hoek van de straat het bekende bord met een rode diagonale streep en twee blauwe vlakken dat aangeeft dat je op deze plek geen (brom)fietsen mag neerzetten. Maar direct daaronder is ook een wit langwerpig bordje opgehangen met in dikke zwarte letters de tekst: ‘Let op! Hier wordt gehandhaafd’. Dit bordje is ongetwijfeld bedoeld om het handhavingsbeleid van de gemeente Den Haag extra kracht bij te zetten, maar in de praktijk ondergraaft het dit juist. Fietzers kunnen hieruit bijvoorbeeld afleiden dat het verbod alléén op deze plek wordt gehandhaafd, maar op alle andere plekken (zonder extra bordje) niet. Het bordje leidt bovendien niet tot méér, maar juist tot minder afschrikking. Zo zag ik laatst op Twitter een foto waarop iemand doodleuk zijn fiets aan de paal van het verkeersbord heeft vastgemaakt. De eigenaar van de fiets lijkt hiermee te willen zeggen: je roept wel dat er hier wordt gehandhaafd, maar ik merk er niets van!

Door deze scherpe tegenstelling tussen het recht-in-de-boeken en het recht-in-actie is handhaving sinds jaar en dag een populair onderwerp in de rechtssociologie. In het allereerste oer-nummer van *Recht der Werkelijkheid* (toen nog *Nieuwsbrief voor Nederlandstalige Rechtssociologen*) publiceerde Kamstra bijvoorbeeld een uitgebreid overzicht van het rechtssociologisch onderzoek in de periode 1968-1979. Zijn belangrijkste conclusie was toen ook al dat de rechtshulpverlening ‘de minste aandacht krijgt’ en dat de aandacht voor wetgeving en rechtspraak ‘ongeveer gelijk is gebleven’, maar dat de aandacht voor handhaving de laatste jaren ‘sterk is toegenomen’.¹ In de jaren daarna is dit niet meer veranderd en blijft handhaving een veelbesproken onderwerp in *Recht der Werkelijkheid*.

Deze bijdrage kijkt terug op vier decennia handhavingsonderzoek in *Recht der Werkelijkheid*. Om dit enigszins behapbaar te houden, zal ik per decennium steeds één artikel bespreken. Hierna zal ik deze vier bijdragen eerst kort introduceren. Daarna behandel ik een aantal opvallende thema’s in het handhavingsonderzoek. Vervolgens zal ik inzoomen op een aantal sterke en zwakke punten van de manier waarop de handhavingspraktijk is onderzocht. Deze bijdrage wordt afgesloten met een korte blik op de toekomst van *Recht der Werkelijkheid*.

1 Kamstra 1979, p. 46.

Marc Hertogh

2 Veertig jaar handhavingsonderzoek in vier artikelen

Om een beter beeld te krijgen van het handhavingsonderzoek van de afgelopen veertig jaar heb ik per decennium één bijdrage uit *Recht der Werkelijkheid* gekozen.²

- De eerste bijdrage (uit de jaren tachtig) is het artikel ‘Huidkleur en politieke bejegening’ door H. Willemse, K. Tjoen Tak Sen en B. Meijs.³
- De tweede bijdrage (uit de jaren negentig) is een recensie van het proefschrift van Ton Wilthagen⁴ over de Arbeidsinspectie door Rob Schwitters.⁵
- De derde bijdrage (uit de jaren nul) is een bespreking van Mark Wierings proefschrift over de handhaving van de mestwetgeving⁶ door Romke van der Veen.⁷
- De vierde bijdrage (uit de jaren tien) is een artikel van Ben van Velthoven en Peter van Wijck over de toepassing van Gary Beckers rechtseconomische theorie op het terrein van rechtshandhaving.⁸

Dit is natuurlijk een vrij willekeurige keuze, maar met twee reguliere artikelen (waarvan één in het Nederlands en één in het Engels) en twee recensies van een proefschrift, is deze selectie een redelijke dwarsdoorsnede van de meest gebruikte methoden, theorieën en benaderingen.

2.1 De jaren tachtig: etnisch profileren door de politie

Willemse, Tjoen Tak Sen en Meijs onderzoeken de vraag in hoeverre er bij de politie sprake is van ‘rassendiscriminatie’ of ‘selectieve bejegening van met name niet-blanke verdachten’. Zij beginnen hun artikel met een bespreking van eerder onderzoek. Uit een onderzoek in drie steden blijkt bijvoorbeeld dat ‘kleurlingen aanzienlijk vaker staande worden gehouden in zogenaamde “verdachte” situaties’.⁹ En uit een andere studie blijkt dat ‘bij de Amsterdamse geüniformeerde politie sprake is van een wijdverbreid rasvooordeel’.¹⁰

In het tweede deel van het artikel doen de auteurs verslag van hun eigen onderzoek. Zij hebben hiervoor gebruikgemaakt van een creatief veldexperiment. Er wordt eerst een autodiefstal geënceneerd, waarbij een auto langs de weg wordt geparkeerd en iemand ernaast staat te wachten. Dan wordt de plaatselijke politie gebeld met de mededeling dat ‘iemand zich op een verdachte wijze bij een auto ophoudt’. De rol van ‘verdachte’ wordt gespeeld door twee mannelijke en twee vrouwelijke studenten (waarvan één van Nederlandse afkomst en één van Suri-

2 Deze bijdrage kijkt vooral naar de Nederlandse literatuur. Voor een goed overzicht van het Vlaamse handhavingsonderzoek, zie Hubeau e.a. 2012, p. 477-480.

3 Willemse, Tjoen Tak Sen & Meijs 1984.

4 Wilthagen 1993.

5 Schwitters 1995.

6 Wiering 1999.

7 Van der Veen 2001.

8 Van Velthoven & Van Wijck 2016.

9 Willemse, Tjoen Tak Sen & Meijs 1984, p. 8.

10 Willemse, Tjoen Tak Sen & Meijs 1984, p. 8.

naamse afkomst; en afwisselend met een verzorgd en een onverzorgd uiterlijk). Alle 'verdachten' zijn vooraf geïnstrueerd hoe ze zich moeten gedragen. Vervolgens wordt het gedrag van de politie met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst geobserveerd.

De onderzoekers concluderen dat huidskleur – als afzonderlijke factor – geen invloed heeft op het politieoptreden. Maar dat wil niet zeggen dat huidskleur helemaal geen rol speelt. 'Niet-blanke verdachten worden minder correct en rechtmatig behandeld dan vergelijkbare blanke verdachten wanneer zij onnet gekleed zijn of behoren tot het vrouwelijk geslacht.'¹¹ Zij trekken hieruit de algemene conclusie dat hun studie voor de hoofdvraag – discrimineert de politie? – 'geen onvoorwaardelijk ja of neen' heeft opgeleverd.¹² Maar ze voegen hieraan toe: 'Wat hiermee wel vaststaat is, dat huiskleur een rol speelt in de bejegening en dat deze rol in veel gevallen ten nadele van niet-blanken uitvalt.'¹³

2.2 *De jaren negentig: participerende observatie bij de Arbeidsinspectie*

In het promotieonderzoek van Wiltthagen staan twee vragen centraal. Ten eerste: wat is de 'ambtelijke factor' bij de uitvoering van recht en beleid? Anders gezegd, welke patronen of sociale regels zijn te herkennen in de manier waarop de arbeidsinspecteurs hun discretionaire bevoegdheid gebruiken? En ten tweede: wat zijn de gevolgen van het optreden van de Arbeidsinspectie voor de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden? Voor de beantwoording van deze vragen is gebruikgemaakt van participerende observaties op de werkvloer van de arbeidsinspecteurs.

Het optreden van de arbeidsinspecteurs is volgens Wiltthagen het beste te karakteriseren als *unauthorized discretion*. Formeel moeten zij, na het constateren van een overtreding, schriftelijke afspraken maken met het betrokken bedrijf. Als ook een officiële waarschuwing niets uithaalt, dan moet de Arbeidsinspectie een proces-verbaal opmaken en de zaak overdragen aan het Openbaar Ministerie. In de praktijk vinden de meeste arbeidsinspecteurs deze benadering echter veel te streng en geven ze zelf de voorkeur aan een meer informele strategie. De alledaagse handhavingspraktijk wordt, volgens Wiltthagen, bepaald door een aantal sociale regels. Ten eerste hanteren de meeste inspecteurs een 'reguleringsstheorie' die hun zegt dat een verstoring van de relatie met de betrokken bedrijven zo veel mogelijk voorkomen moet worden. Ten tweede onderschrijven ze een 'algemene redelijksheidsnotie' die de nadruk legt op een informele benadering. En ten derde komt een informele werkwijze hun 'werkbeleving' ten goede. De effecten van het optreden van de Arbeidsinspectie zijn, volgens Wiltthagen, moeilijk te isoleren van mogelijke andere invloeden op de arbeidsomstandigheden. Gelet op de mate waarin bedrijven gehoor geven aan schriftelijke aanwijzingen, lijkt de Arbeidsinspectie echter vrij effectief.

11 Willemse, Tjoen Tak Sen & Meijs 1984, p. 18.

12 Willemse, Tjoen Tak Sen & Meijs 1984, p. 18.

13 Willemse, Tjoen Tak Sen & Meijs 1984, p. 18.

Marc Hertogh

Volgens Schwitters biedt deze studie een ‘nauwkeurige registratie van het besluitvormingsproces van arbeidsinspecteurs’ en geeft het met behulp van veel citaten een ‘overtuigend inzicht in hun beweegredenen en handelwijzen’.¹⁴ Hij is echter kritisch over het feit dat de empirie nauwelijks wordt verbonden met de theorie en dat er geen poging is gedaan om eerdere theoretische inzichten over ambtelijke regeltoepassing met elkaar te integreren.

2.3 *De jaren nul: handhavingsstijlen en mestbeleid*

Wiering heeft in zijn proefschrift het optreden van de Algemene Inspectiedienst (AID) in ons land vergeleken met de Mestbank in Vlaanderen. Zijn onderzoek draait om de vraag wat een handhavingsstijl eigenlijk is en welke factoren bepalen welke stijl in de praktijk wordt gehanteerd. In de literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen een overredingsstijl en een sanctionerende stijl. De eerste stijl is flexibel, gebaseerd op overleg en onderhandeling, en gericht op het opbouwen van vertrouwen en op toekomstige naleving. De tweede stijl is gericht op het effectueren van de wet, kijkt terug naar het verleden en een sanctie wordt gezien als een bewijs van succesvolle handhaving.

Volgens Wiering kan een handhavingsstijl (het handelingspatroon van een functionaris) worden ontleed in vijf verschillende dimensies, namelijk: zijn/haar mate van oriëntatie op beleidsdoelen, formele regels, het gereguleerde bedrijf, de professie en de interne organisatie. De vraag welke stijl in de praktijk de doorslag geeft, beantwoordt hij onder meer met behulp van het werk van Kagan.¹⁵ Hierbij draait het vooral om: het juridische kader, de politieke omgeving, het uitvoeringsveld, de aard van de uitvoerende organisatie en de persoonskenmerken van de functionaris. Wiering laat zien dat, ondanks de grote overeenkomsten tussen het beleid, de politieke omgeving en het juridisch kader in Nederland en Vlaanderen, er grote verschillen bestaan in de dominante handhavingsstijl van het mestbeleid door de betrokken organisaties. Terwijl de AID sterk sanctionerend en strafrechtelijk is georiënteerd, is de handhavingsstijl van de Mestbank juist meer overredend en administratief van karakter.

Deze verschillen tussen beide instanties verklaart Wiering uit de ‘institutionele structuur’ waarbinnen ze opereren. Dit heeft niet alleen allerlei praktische en organisatorische gevolgen, maar een aantal belangrijke normatieve consequenties. Of, zoals de recensent Van der Veen het samenvat: ‘De ruimere sanctionerende bevoegdheden van de AID brengen haar bijvoorbeeld niet alleen vaker in contact met het Openbaar Ministerie dan de Mestbank, maar brengen ook andere normen ten opzichte van handhaving met zich mee.’¹⁶ Ten slotte laat dit onderzoek ook zien dat de Mestbank een hogere mate van coöperativiteit heeft weten te bewerkstellingen dan de sanctionerende stijl van de AID.

14 Schwitters 1995, p. 107.

15 Kagan 1978.

16 Van der Veen 2001, p. 92.

2.4 De jaren tien: rechtseconomie en rechtshandhaving

Van Velthoven en Van Wijck onderzoeken in hun artikel in hoeverre Gary Beckers rechtseconomische theorie relevant is voor het Nederlandse (strafrechtelijke) handhavingsbeleid. Becker, winnaar van de Nobelprijs voor Economie in 1992, heeft een omvangrijk oeuvre nagelaten, waarin hij economische theorie niet alleen toepast op markten en prijzen, maar ook op talloze andere maatschappelijke terreinen. Van Velthoven en Van Wijck richten zich met name op Beckers (1968) invloedrijke artikel 'Crime and Punishment: An Economic Approach'¹⁷ (inmiddels goed voor bijna 20.000 citaties in Google Scholar). Het centrale uitgangspunt van Beckers economische benadering is dat actoren kunnen worden gezien als *rational agents* die zich in hun doen en laten primair laten leiden door een kosten-batenafweging. Toegepast op criminaliteit en handhaving leidt dit vervolgens tot de volgende twee kenmerken van Beckers theorie van misdaad en straf. Ten eerste hanteert Becker een economische verklaring voor crimineel gedrag. Ten tweede ontwikkelt Becker op basis hiervan ook een normatief uitgangspunt voor het handhavingsbeleid. Simpel gezegd: het handhavingsbeleid leidt tot de grootste *social welfare* als de maatschappelijke kosten opwegen tegen de maatschappelijke opbrengsten van de handhaving.

Van Velthoven en Van Wijck hebben onderzocht in hoeverre deze uitgangspunten van Beckers theorie (en met name het tweede uitgangspunt) zijn terug te vinden in het Nederlandse handhavingsbeleid. Hun conclusie: 'A considerable amount of social resources is invested in law enforcement, but the results, at least at first sight, do not seem too impressive.'¹⁸ Daarnaast hebben ze geprobeerd om de centrale doelen en prioriteiten van het handhavingsbeleid te achterhalen om zo (naar Beckers voorbeeld) uitspraken te kunnen doen over de economische kwaliteit van de handhaving. Dat blijkt, vanwege het ontbreken van bruikbare gegevens, echter vrij lastig. 'Since the required policy information is largely missing, it is well-nigh impossible to say whether law enforcement interventions contribute to social welfare [...]. They might as well give rise to an unnecessary welfare loss.'¹⁹

3 Thema's in het handhavingsonderzoek

In dit korte overzicht van veertig jaar handhavingsonderzoek komt een aantal opvallende thema's naar voren.

3.1 Spiegel van de actualiteit

Het eerste dat opvalt, is dat alle besproken bijdragen nauw verbonden zijn met de actualiteit van dat moment. *Recht der Werkelijkheid* neemt ons als het ware mee in een tijdmachine naar de belangrijkste politieke en maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen veertig jaar. Het artikel van Willemse e.a. verscheen bijvoorbeeld een jaar nadat de moord op de 15-jarige Antilliaan Kerwin Duijmeijer

¹⁷ Becker 1968.

¹⁸ Van Velthoven & Van Wijck 2016, p. 16.

¹⁹ Van Velthoven & Van Wijck 2016, p. 20.

Marc Hertogh

leidde tot een grote antiracisedemonstratie (1983). In de jaren tachtig kwam – met de krakersrellen – ook steeds meer het gezag van de politie onder druk te staan. De recensies van Schwitters en Van der Veen kunnen niet los worden gezien van de groeiende aandacht voor handhaving in de jaren negentig en daarna. Het nieuws werd in die periode beheerst door de Vuurwerkkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001). In beide gevallen werd gebrekkige handhaving gezien als een belangrijke oorzaak. Rond die tijd verscheen bovendien een aantal beleidsrapporten die waarschuwden voor een handhavingstekort²⁰ en publiceerde het ministerie van Justitie de eerste ‘Tafel van Elf’ (om de handhaafbaarheid van nieuwe wetgeving te beoordelen).²¹ Het artikel van Van Velthoven en Van Wijk, ten slotte, laat zien hoe in de jaren negentig en daarna het economisch perspectief steeds belangrijker wordt.

3.2 *Ambtenaar uit de coulissen*

Met deze publicaties over handhaving zet *Recht der Werkelijkheid* ook de individuele ambtenaar in de schijnwerpers. Terwijl in eerdere studies uitvoeringsinstanties vaak nog werden gezien als een anoniem weberiaans ‘overheidsapparaat’, benadrukt het handhavingsonderzoek juist de grote rol van de persoonlijke voorkeuren van de man of vrouw achter het loket. In de jaren negentig werd ‘ambtelijke regeltoepassing’ zelfs één van de belangrijkste onderwerpen van de Nederlandse rechtssociologie. Naast de besproken studies van Wilthagen en Wiering zien we dit bijvoorbeeld terug in het onderzoek van Knecht,²² Van der Veen²³ en Van Montfort²⁴. De grootste gemene deler van deze studies is dat ze allemaal een levendig beeld schetsen van de manier waarop ambtenaren invulling geven aan hun beleidsvrijheid. Bij deze observaties wordt ook vaak verwezen naar het werk van Kagan.²⁵ Bij elkaar opgeteld bevestigen deze onderzoeken bovendien Lipsky’s stelling dat het (handhavings)beleid niet wordt gevormd op de hoogste verdieping van een ministerie, maar juist in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.²⁶

3.3 *Recht in een bijrol*

In veel juridische publicaties over handhaving neemt het wettelijk kader een centrale plaats in. De besproken publicaties in *Recht der Werkelijkheid* laten echter zien dat het recht in de praktijk vaak niet de hoofdrol, maar slechts een bijrol vervult. Het onderzoek laat ook zien dat handhavingsorganisaties zich ontwikkelen tot ‘semiautonome sociale velden’. Net als de leden van Chagga-stam of de medewerkers van de New Yorkse kledingindustrie in het onderzoek van Sally Falk Moore hebben handhavingsambtenaren hun eigen sociale normen en hun eigen manieren om die normen te handhaven.²⁷ Dit ‘levend recht’ van bijvoorbeeld de

20 Bijvoorbeeld: Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving 1998.

21 Vgl. Billiet e.a. 2012.

22 Knecht 1987.

23 Van der Veen 1990.

24 Van Montfort 1991.

25 Kagan 1978.

26 Lipsky 1980.

27 Moore 1973.

Arbeidsinspectie of de AID kleurt hun stijl van ambtelijke regeltoepassing en is van invloed op hun handhavingstijl.

4 Trends in het handhavingsonderzoek

De publicaties in *Recht der Werkelijkheid* laten ook een aantal sterke en zwakke kanten zien van het rechtssociologisch onderzoek naar handhaving.

4.1 *Meer Staat dan straat*

Allereerst valt op dat in de meeste bijdragen het perspectief van de overheid belangrijker is dan het perspectief van de burger. De ervaringen van burgers of bedrijven worden ook onderzocht, maar deze inzichten zijn meestal ondergeschikt aan het beleidsperspectief. Dit komt ook terug in de gebruikte onderzoeksmethode. Neem bijvoorbeeld het onderzoek door Willems e.a. Het aan de orde stellen van etnische profilering en discriminatie bij de politie is van grote maatschappelijke betekenis. Juist bij dit onderwerp is het ook belangrijk om de ervaringen van verdachten te analyseren. Willems e.a. kiezen er echter voor om zich te richten op het optreden van agenten en laten de rol van 'verdachten' spelen door een aantal onderzoeksassistenten. Wilthagen kiest in zijn onderzoek bij de Arbeidsinspectie voor een vergelijkbare benadering. Hij observeert weliswaar vele tientallen bedrijfsbezoeken, maar hij kijkt hierbij uitsluitend naar het perspectief van districtshoofden, hoofdinspecteurs en buitendienstambtenaren. De andere kant van de handhavingsrelatie – de betrokken ondernemers – blijft hierbij echter grotendeels buiten beeld. Hetzelfde geldt voor Wierings onderzoek naar de AID. Van Velthoven en Van Wijck staan weliswaar stil bij het feit dat sommige burgers vergelding belangrijk vinden, maar uiteindelijk gaat het ook bij hen om wat dit betekent voor het overheidsbeleid.

4.2 *Meer effectiviteit dan legitimiteit*

Een tweede kenmerk van de publicaties in *Recht der Werkelijkheid* is dat het onderzoek meer gericht is op de effectiviteit dan op de legitimiteit van de handhaving.²⁸ Deze observatie hangt natuurlijk nauw samen met het vorige punt. Doordat de meeste aandacht uitgaat naar het perspectief van de overheid, heeft het onderzoek een instrumenteel karakter met als centrale onderzoeksvraag: *what works?*²⁹ Etnisch profileren en discriminatie ondermijnen de legitimiteit van het politieoptreden. Maar de aard en de omvang van dit proces blijven in het artikel van Willems e.a. onbesproken. De ene handhavingstijl is niet alleen effectiever dan de andere stijl, maar beide stijlen hebben waarschijnlijk ook andere gevolgen voor de relatie met burgers en bedrijven en hun acceptatie van het overheids-optreden. Deze aspecten van het optreden door de Arbeidsinspectie of de AID blijven in de studies van Wilthagen en Wiering echter grotendeels onderbelicht. Wanneer, ten slotte, Van Velthoven en Van Wijck de kosten en baten van hand-

28 Vgl. Billiet e.a. 2012, p. 417.

29 De Bakker (2002) is een interessante uitzondering, maar zijn artikel gaat meer over regulering dan over handhaving.

Marc Hertogh

having in kaart brengen, kijken ze wel naar de effectiviteit, maar niet naar de legitimiteit van het handhavingsbeleid.

4.3 *Meer volgend dan leidend*

Een derde opvallende trend is dat in het meeste handhavingsonderzoek meer nadruk ligt op de empirie dan op de theorie. Veertig jaar handhavingsonderzoek heeft een schat aan empirisch materiaal opgeleverd. Met behulp van veelal kwalitatieve methoden zoals participerende observaties en semigestructureerde interviews krijgen we zo een levendig beeld van de alledaagse handhavingspraktijk. Dit heeft in *Recht der Werkelijkheid* echter niet of nauwelijks geleid tot theoretische vernieuwing. Dat wil niet zeggen dat theorie helemaal geen rol speelt, maar de Nederlandse rechtssociologie is hierbij eerder volgend dan leidend.

In het onderzoek van Willemse e.a. valt op dat er geen enkel theoretisch perspectief wordt gebruikt. Op het terrein van de ambtelijke regeltoepassing gebruiken Wilthagen en Wiering de bekende typologie van Kagan als een raster om hun eigen bevindingen te ordenen. Hetzelfde geldt voor hun onderzoek naar handhavingsstijlen, waarbij ze ook regelmatig verwijzen naar de internationale literatuur. Maar zoals Schwitters en Van der Veen in hun recensies ook al vaststelden, leidt dit niet tot een integratie van de bestaande benaderingen of de ontwikkeling van bijvoorbeeld een eigen theorie die beter aansluit bij de Nederlandse situatie. Het meest verregaand is wat dit betreft het artikel van Velthoven en Van Wijck. Zij plaatsen een aantal stevige kanttekeningen bij de theorie van Becker en ze suggereren ook een aantal mogelijke aanpassingen, maar uiteindelijk laten ook zij het hierbij. Alles overziend, is het empirisch handhavingsonderzoek in de afgelopen jaren enorm ontwikkeld, maar geldt voor het theoretisch onderzoek nog grotendeels Kamstra's kritische observatie van ruim veertig jaar geleden: 'Van theorievorming, in de zin van het formuleren van uitspraken waaruit hypothesen gededuceerd kunnen worden die inhoudelijk en niet louter onderzoekstechnisch van aard zijn, is nog nauwelijks sprake.'³⁰

5 Conclusie

Recht der Werkelijkheid heeft zich in de afgelopen veertig jaar ontwikkeld van een informele nieuwsbrief tot een volwaardig forum voor sociaalwetenschappelijk onderzoek naar het recht. Dit komt ook tot uitdrukking in de publicaties over handhaving. Het Nederlandse handhavingsonderzoek heeft veel waardevolle inzichten opgeleverd over bijvoorbeeld de maatschappelijke context van handhaving, de invloed van individuele ambtenaren en de bescheiden rol van het recht.

Ook tijdens de coronacrisis is de centrale boodschap van de overheid: 'Let op! Hier wordt gehandhaafd.' Maar ook hier zien we dat de handhaving van bijvoorbeeld de anderhalvemeterregel 'op papier' veel gemakkelijker is dan in de prak-

30 Kamstra 1979, p. 51.

tijk.³¹ Politici en beleidsmakers die geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van een evidence-based handhavingsbeleid van de coronamaatregelen vinden in vier decennia *Recht der Werkelijkheid* een schat aan informatie. De coronacrisis laat echter ook een aantal witte vlekken zien in het Nederlandse handhavingsonderzoek. Wie bijvoorbeeld meer wil weten over hoe burgers het optreden van overijverige boa's ervaren, of wie op zoek is naar een theoretisch kader om het afnemend maatschappelijk draagvlak voor het handhavingsbeleid te duiden, kan met veertig jaargangen *Recht der Werkelijkheid* minder goed uit de voeten.

Dit vergt op drie punten een accentverschuiving in het rechtssociologisch handhavingsonderzoek. Deze nieuwe accenten laten zich het beste samenvatten als het spiegelbeeld van de drie hierboven genoemde trends: 'meer straat dan Staat', 'meer legitimiteit dan effectiviteit' en 'meer leidend dan volgend'. Met deze nieuwe onderzoeksagenda kan *Recht der Werkelijkheid* niet alleen terugkijken op een roemrijk verleden, maar gaat het als vitale veertiger ook een veelbelovende toekomst tegemoet.

Referenties

- Bakker, E. de, 'Wantrouwen rond het witte goud. Hoe uitvoeringsorganisaties en aspergetelers elkaar cynisch bejegenen', *Recht der Werkelijkheid* 2002-17(1), p. 23-41.
- Becker, G.S., 'Crime and punishment: an economic approach', *Journal of Political Economy* 1968-76, p. 169-217.
- Billiet, C., L. Deben & K. Van Aeken, 'Handhaafbaarheid als aandachtspunt bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving', in: B. Hubeau, S. Gibens, S. Mercelis, S. Parmentier, P. Ponsaers, K. Van Aeken, G. Vande Walle, J. Van Houtte (red.), *Dialogen tussen recht en samenleving. Een handboek over het rechtssociologisch onderzoek in Vlaanderen*, Leuven/Den Haag: Acco 2012, p. 381-430.
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
- Hubeau, B., S. Gibens, S. Mercelis, S. Parmentier, P. Ponsaers, K. Van Aeken, G. Vande Walle, J. Van Houtte (red.), *Dialogen tussen recht en samenleving. Een handboek over het rechtssociologisch onderzoek in Vlaanderen*, Leuven/Den Haag: Acco 2012.
- Kagan, R., *Regulatory justice: implementing a wage-price freeze*, New York: Russell Sage Foundation 1978.
- Kamstra, O., 'Empirische rechtssociologie in Nederland: overzicht van onderzoek in de periode van 1968-1979', *Nieuwsbrief voor Nederlandstalige Rechtssociologen* 1979-1(1), p. 44-73.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1987.
- Lipksy, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation 1980.
- Montfort, A.C.J.M. van, *De regels van het huis: ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1991.

31 Zie hierover ook mijn mini-college: www.youtube.com/watch?v=S_Kd5wNReZ8&feature=emb_logo.

Marc Hertogh

- Moore, S.F., 'Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study', *Law & Society Review* 1973-7(4), p. 719-746.
- Schwitters, R., 'Arbeidsinspectie belicht, maar gewogen?', *Recht der Werkelijkheid* 1995-16(1), p. 101-108.
- Veen, R. van der, *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en de effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese 1990.
- Veen, R. van der, 'Handhavingsstijlen en uitvoeringspraktijken', *Recht der Werkelijkheid* 2001-22(2), p. 91-93.
- Velthoven, B. van & P. van Wijck, 'Becker's theory on crime and punishment, a useful guide for law enforcement policy in The Netherlands?', *Recht der Werkelijkheid* 2016-37(1), p. 6-31.
- Wiering, M., *Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.
- Willemse, H., K. Tjoen Tak Sen & B. Meijs, 'Huidkleur en politieke bejegening', *Recht der Werkelijkheid* 1984-5(1), p. 3-22.
- Wilthagen, A.C.J.M., *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden: een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993.