DE SOCIALE INGENIEUR

door

Lieven VANDEKERCKHOVE
Assistent aan de Rechtsfaculteit van de Katholieke Universiteit te Leuven

en

Luc HUYSE
Gewoon hoogleraar aan de Rechtsfaculteit van de Katholieke Universiteit te Leuven

SUMMARY — *The social engineer* — Thinking of moulding social life and inducing social change by means of law made the American jurist Roscoe POUND coin the term ,,social engineering" at the beginning of this century: ,,In an age of engineering triumphes", he stated, ,,why not an engineering interpretation of jurisprudence"? The concept itself of social engineering as originally conceived by Roscoe POUND and later on further elaborated by the Polish author Adam PODGORECKI is presented and discussed briefly.

I

De idee om het maatschappelijk leven te beheersen door middel van doelgerichte juridische activiteit, limitatief gedefinieerd als wat aan processen van verwettelijking, wetsinterpretatie en wetstoepassing voorkomt in een samenleving, is veelvuldig het voorwerp van discussie. Centraal staat daarbij de vraag *of*, en meer recent de vragen *in welke mate* en/of *op welke wijze* het recht een vehikel van sociale verandering kan zijn. In de sociale wetenschappen werden daaromtrent zeer uiteenlopende standpunten verdedigd. DURKHEIM die als eerste een specifiek sociologische theorie over het recht formuleerde, ging er zonder meer van uit dat de maatschappelijke verhoudingen niet in het recht tot stand komen, ook niet door het recht gestuurd worden, maar in het recht weerspiegeld liggen: ,,La vie générale de la société ne peut s'étendre sur un point sans que la vie juridique s'y étende en même temps et dans le même rapport. Nous pouvons donc être certains de trouver reflétées dans le droit toutes les variétés essentielles de la solidarité sociale" [1]. SUMNER verdedigde de stelling dat de wet geen *mores* kan maken en er ten hoogste kan toe komen het gedrag van de justitiabelen te beïnvloeden voorzover de bestaande *mores* daartoe ruimte laten: ,,(...) legislation has to seek standing

ground on the existing mores, and it soon becomes apparent that legislation, to be strong, must be consistent with the mores" [2]. MYRDAL heeft zich scherp afgezet tegen deze opvatting van SUMNER en ronduit gesteld dat maatschappelijke processen wèl konden gecontroleerd worden door doelbewust ingrijpen en dat de wetgeving daarbij van uitzonderlijke instrumentele betekenis kon zijn [3]. De discussie is naderhand vrij genuanceerd geworden en betreft nu vooral de voorwaarden waaronder wetgevende actie een adequaat middel van sociale beheersing, d.i. beheersing van het maatschappelijk leven, kan zijn.

De aspiratie om het sociaal leven met juridische middelen onder controle te houden, bracht de Amerikaanse rechtstheoreticus Roscoe POUND begin deze eeuw tot het beeld van de ,,sociale ingenieur", de wetenschapsbeoefenaar wiens eerste bekommernis het is de sociale materie regel-matig, d.i. door het uitvaardigen en toepassen van bindende regels, te leren beheersen en in functie van een vooraf uitgestippeld beleid te kneden in de gewenste vormen. Deze gedachte werd meer recent in de Europese rechtssociologie hardnekkig verdedigd en verder ontwikkeld door de Poolse auteur Adam PODGORECKI. Voorliggende bijdrage is beperkt tot een presentatie van het ,,social engineering"-concept zoals door deze twee auteurs ontwikkeld. Bij enkele problemen daaromtrent zal wat commentaar worden geleverd.

Te meer omdat hier aansluiting gezocht wordt bij de geschriften van een rechtstheoreticus, kan eerst niet onvermeld blijven dat de sociaal-wetenschappelijke discussie over de verhouding van het recht tot zijn sociale context haar antecedenten heeft in de rechtsfilosofie. Het was immers via de wijsgerige vraag naar de grondslag van de rechtsorde dat deze verhouding in het brandpunt van de intellectuele belangstelling werd geplaatst. De tegenstelling die terzake in het rechtstheoretisch denken tot uiting kwam, wordt nogal eens teruggevoerd op de tegenstelling tussen SAVIGNY en BENTHAM. SAVIGNY ging er van uit dat het juridisch fenomeen bij uitstek de gewoonte is en dat iedere wetgevende bemoeiing die tegen de ,,Volksgeist" ingaat, gedoemd is om te falen. Hij verzette zich dan ook onvoorwaardelijk tegen de codificatie van het Duitse recht naar het Franse voorbeeld van de Napoleontische codes. Het was trouwens deze kwestie die aanleiding gaf tot de voornaamste formulering van de thesis van de Historische School, waarmee de naam van SAVIGNY in hoge mate verbonden is. De Historische School fundeert het recht buiten het recht zelf, met name in het volksbewustzijn. Deze doctrine, versche-

nen in de 19de eeuw als reactie tegen het louter deductief opbouwen van een rechtstheorie, postuleert dan ook dat het recht alleen als historisch feit kan worden begrepen. Het recht wordt niet gemaakt, zo stelt de Historische School, het wordt gevonden: ,,Son point de départ est en effet que le droit (...) se forme spontanément et plus ou moins inconsciemment par la voie primordiale de la coutume" [4]. BENTHAM daarentegen, die als jurist zeer nauw betrokken geweest was bij de codificatie van het recht in verschillende landen, was ervan overtuigd dat eenmaal het recht gebaseerd was op rationele beginselen, het ook volkomen wetenschappelijk kon gecodificeerd worden. Op dit punt staat hij dus lijnrecht tegenover SAVIGNY die het primaat van de gewoonte ten opzichte van de wetgeving postuleerde en de groei van het recht wezenlijk als een onbewust proces beschouwde. BENTHAM stelt daartegenover dat het recht een bemiddelende rol vervult in de realisatie van een bepaald doel, de verwezenlijking namelijk van het grootste geluk van het grootste aantal mensen [5]. Door het recht te betrekken op wel omschreven sociale doeleinden en het te beschouwen als een ,,balance of interests" legde hij de basis voor een nieuwe relativistische tendens in de rechtsfilosofie, namelijk de ,,sociological jurisprudence". Een belangrijke schakel in deze ontwikkeling vormde nog het werk van JHERING (die meer bepaald inging op het mogelijk conflict tussen individueel en gemeenschappelijk belang) [6], doch het is vooral via de geschriften van Roscoe POUND dat de ,,sociological jurisprudence" direct de sociologen heeft aangesproken [7].

II

De ,,sociological jurisprudence" is een beweging onder juristen die op grond van een bepaald rechtsconcept zich scharen rond een programma dat door Roscoe POUND als volgt werd gekarakterizeerd: ,,They regard law as a social institution which may be improved by intelligent human effort, and hold it their duty to discover the best means of furthering and directing such effort" [8]. De aandacht wordt gevestigd op *de werking* van het recht, op de feitelijke effecten ervan. Bereikt het recht zijn sociale doeleinden — is het recht efficiënt — zonder nochtans de behoefte aan rechtvaardigheid en redelijkheid in individuele rechtsbeslissingen op te offeren op het altaar van de rechtszekerheid? Het recht is mensenwerk en kan door mensenwerk

gecorrigeerd worden: ,,The time calls for voluntaristic theories of lawmaking on the part of jurists and judges" [9]. Rechtsregels en rechtstoepassing vormen geen doel op zichzelf maar zijn de instrumenten die in een samenleving aangewend worden om bepaalde doeleinden te bereiken. Zijn deze instrumenten niet (meer) efficiënt, dan moeten ze verbeterd worden. De jurist, de rechter, de wetgever zijn voor de samenleving wat de ingenieur is voor de stoffelijke natuur: door hun intelligente en georganizeerde inspanning kan de wereld ingericht worden tot nut van de mens. Deze analogie bracht POUND tot zijn klassiek geworden formule volgens dewelke het recht moet gezien worden als een instrument van ,,social engineering": ,,In an age of engineering thriumphs, then, why not an engineering interpretation of jurisprudence?" [10]. Het recht is voor POUND wezenlijk *strategie*, opzet, planning. Niet verwonderlijk dus dat hij ook vaak teruggrijpt naar een militaire analogie om de elementen van organisatie, planning en waakzaamheid in zijn rechtsconcept te accentueren [11].

Door het recht te zien als middel tot een doel, als instrument van een bewust gestimuleerde sociale ontwikkeling, trekt Roscoe POUND een lijn door die was vetrokken bij BENTHAM en JHERING. Ook in zijn conceptie van deze teleologische activiteit zelf sluit hij aan bij deze auteurs: het recht moet erop gericht zijn ,,to dig the legal canals that will give security to neglected human interests which clamor for recognition and protection" [12]. Een kwart eeuw nadat hij dit geschreven had, publiceerde hij een meer systematische behandeling van de vraag naar het doel van het recht. Sprekend over de legitimering van de rechtsorde, stelt hij dat haar ultieme morele gezagsbron op verschillende wijzen kan geduid worden, en door de politieke moraal en de politieke filosofie soms zonder meer genegeerd werd zelfs. Ik stel alleen maar vast, zegt hij, dat de rechtsorde blijft voortbestaan: ,,But the legal order goes on, whatever may be the basis of whatever rightful authority it has, and *I submit it has kept and holds an actual authority because it performs, and performs well, its task of reconciling and harmonizing conflicting and overlapping human demands and so maintains a social order in which we may maintain and further civilization*" [13]. Dat is wellicht de meest kernachtige en de meest expliciete formulering van wat POUND beschouwt als de taak van het recht. Het vertrekpunt is dus ook hier het bestaan van onderling voor erkenning strijdende belangen. Een rechtssysteem bereikt het doel van de rechtsorde (of streeft daar toch naar) door bepaalde belangen te erkennen, door de grenzen te bepalen waarbinnen deze belangen zullen

erkend worden en waarbinnen wettelijke voorschriften ze effect zullen geven, en door tenslotte de erkende belangen te behartigen. ,,There are very many of us but there is only one earth" [14], de wensen van eenieder zijn voortdurend in conflict met deze van zijn buurman of worden door zijn buurman óók gekoesterd. ,,Social engineering" zal er dan in bestaan er met behulp van wettelijke maatregelen voor te zorgen dat ,,the goods of existence, the means of satisfying the demands and desires of men living together in a politically organized society, if they cannot satisfy all the claims that men make upon them, at least go round as far as possible" [15]. Een duidelijk inzicht komt hier in ieder geval tot uiting in wat door sommige moderne rechtssociologen beschouwd wordt zo niet als de meest karakteristieke, dan toch zeker als een kernfunctie van het recht, met name zijn verdelingsfunctie [16]. Eigen aan POUND is evenwel dat hij dit als een manifeste functie beschouwt, hij interpreteert deze functie teleologisch. Het recht moet voor een evenwichtige verdeling der schaarse goederen aangewend worden, het moet daarop afgestemd worden. Het recht is het werktuig waarmee een bepaalde vooraf uitgetekende constructie kan worden opgericht, geen stoffelijke doch een immateriële constructie, een structuur namelijk voor het tussenmenselijk verkeer.

Daar moet onmiddellijk aan toegevoegd worden dat Roscoe POUND niet blindelings vertrouwde in het onvoorwaardelijk succes van deze vorm van ,,social engineering". Overwegingen van ethische aard of sociale idealen kunnen de wetgever ertoe bewegen zijn activiteit uit te strekken over steeds meer domeinen van het sociaal leven, doch POUND heeft er ondubbelzinnig voor gewaarschuwd de *intrinsieke* beperktheden van het recht als instrument van sociale controle te aanvaarden. Men kan immers wel steeds een gebod of verbod in een wettekst gieten, maar dit betekent nog niet dat men effectief het sociaal verkeer gaat beïnvloeden. De materie zelf die men wil kneden, leent zich daar soms niet toe. Een wet die in zulk geval een sociale relatie wil beheersen, blijft een slag in het water. Het probleem dat zich dus stelt, betreft de wetshandhaving: onder welke omstandigheden wordt dit inderdaad problematisch? Zeer algemeen antwoordt POUND daarop: ,,... when men demand little of law, and enforcement of law is but enforcement of the ethical minimum necessary for the orderly conduct of society, enforcement of law involves few difficulties (...) On the other hand, when men demand much of law, when they seek to devolve upon it the whole burden of social control, when they seek to make it do the work of the home and of the church,

enforcement of law comes to involve many difficulties" [17]. In *Social control through Law* (1942) beklemtoont hij opnieuw dat het recht alléén nooit zal kunnen volstaan om de sociale controle in een gemeenschap te verzekeren: „The law must function on a background of other less direct but no less important agencies (of social control), the home and home training, religion and education" [18]. Nu hebben de levensomstandigheden in de industriële en urbane samenleving de „home training" vrij sterk aangetast en hebben de secularizering en het wantrouwen tegenover credo's en dogma's de greep van de godsdienst aanzienlijk verzwakt. Er blijft dus niet zoveel meer over om het recht te ruggesteunen, maar wat nog overblijft, wordt precies daarom zoveel belangrijker: de opvoeding in ruime zin, de socializering van het individu. Rechtshandhaving wordt een probleem wanneer het recht te ambitieus wordt, wanneer het de taken van andere mechanismen van sociale controle op zich gaat nemen, m.a.w. wanneer het te veel wil gaan reguleren: „... the causes of non-enforcement of law (...) spring from attempts to govern by means of law things which in their nature do not admit of objective treatment and external coercion" [19]. De rechtsgeschiedenis toont aan dat het probleem acuut werd telkens recht en moraal elkaar derwijze gingen omvatten dat de opinie groeide dat ieder moreel principe, omdat het een moreel principe was, alszodanig ook een rechtsregel moest zijn [20]. De recentste ontwikkeling in de rechtsgeschiedenis — schrijft POUND begin deze eeuw — bestaat er precies in dat opnieuw een dergelijke ambitieuze neiging opduikt om het recht de hele gamma van menselijke relaties te laten bestrijken. „Once more we have faith in the efficacy of effort to do things by law (...) Accordingly we begin to hear complaint that laws are not enforced and the forgotten problem of the limitations upon effective legal action once more becomes acute" [21]. Het vertrouwen in het recht moet realistisch zijn. De wetgever en de rechter kunnen het sociale leven controleren, maar zij kunnen dat niet onbeperkt. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste, de vaststelling alleen reeds van de wetsovertreding is niet steeds probleemloos. Het wetsvoorschrift vóóronderstelt de feiten en spreekt zich uit over hun juridische gevolgen, maar die feiten *zijn* niet gegeven. Wanneer het erop aan komt de voorschriften toe te passen moeten eerst en vooral de feiten waarop ze betrekking hebben, vastgesteld worden. Welnu, dit is vaak een moeilijke zaak, waarin de kans op vergissingen groot is. Ten tweede, allerlei plichten die moreel van cruciaal belang zijn (dankbaarheid, zelfverloochening, enzovoort), trotseren elke wet-

telijke bekrachtiging. Ten derde, soms kunnen aanzienlijke belangen op zo subtiele wijze geschaad worden (verklikking, familiale intriges, enzovoort) dat de wettelijke bescherming van die belangen noodzakelijk tekortschiet. Ten vierde, op vele fazen van het gedrag, op vele belangrijke relaties en op enkele ernstige wandaden is het rechtsapparaat niet toepasbaar. Echtgenoten hebben bijvoorbeeld de plicht om samen te leven, en beiden kunnen aanspraak maken op het gezelschap en de affectie van de partner. Doch hoe anders dan louter moreel kunnen deze belangen gesanctioneerd worden? ,,Law secures interests by punishment, by prevention, by specific redress, and by substitutional redress, and the wit of man has discovered no further possibilities of judicial action" [22]. De rechtbank kan iemand zijn ontvreemd goed terugbezorgen of hem daarvoor schadevergoeding laten betalen, doch kan daarmee niet een geschonden reputatie oplappen. Ten vijfde, de wet handhaaft zichzelf niet, en een aanzienlijke beperking van de effectiviteit der juridische actie vloeit voort uit de omstandigheid dat, behalve in strafzaken, het belanghebbend individu zelf het initiatief moet nemen om het rechtsapparaat op gang te brengen.

III

Op het Europese continent werd het concept van ,,social engineering" in de sociale wetenschappen vooral ontwikkeld door de Poolse socioloog Adam Podgorecki. In feite is Podgorecki niet rechtstreeks bij Roscoe Pound in de leer geweest, maar bij de Russisch-Poolse auteur Leon Petrazycki, wiens geschriften overigens ook Pound bekend waren. De positie die Podgorecki inneemt, vormt de tegenpool van het uitgesproken ,,laissez-faire"-programma van Sumner. Niet alleen stelt hij dat de wetgever er zich niet mag mee vergenoegen zijn oor te luister te leggen om de maatschappelijke stromingen te kennen (en deze te volgen), hij beschouwt het complementair daaraan als een dringende taak van de sociale wetenschappen een speciale branche te ontwikkelen die er juist om begaan is de maatschappelijke planning door middel van het recht te dirigeren. Maatschappelijke planning impliceert bijna vanzelfsprekend dat de initiatiefnemer zijn werkterrein kent, dat hij m.a.w. de wetten kent die het maatschappelijk leven beheersen, maar impliceert verder ook dat hij de techniek van sociale beheersing kent. En het is deze laatste

kennis die moet geleverd worden door wat hij dan noemt de ,,science of legal policy", deze branche van de sociale wetenschappen die erop gericht is directieven voor te schrijven voor het induceren van sociale verandering door middel van wetgevende tussenkomst.

Het concept van ,,legal policy" is afkomstig van PETRAZYCKI, die het op het einde van de vorige eeuw ontwikkelde en er vooral een inspanning in zag om de effecten van de wetgeving te voorspellen: ,,The essence of the problem of the policy of law consists in scientifically justified prediction of the effects if certain legal enactments are introduced, and in elaborating principles which will bring about some desirable effects" [23]. Zèlf heeft PETRAZYCKI zich echter niet ingelaten met een concreet-methodische uitwerking en de algemeen-methodologische fundering van een ,,legal policy". PODGORECKI heeft zich dan sinds de tweede wereldoorlog ingespannen om de basisprincipes te formuleren van de ,,legal policy" als toegepaste wetenschap. Hij getuigt dat het na-oorlogse politiek klimaat in Polen daarvoor bijzonder gunstig was omdat in die periode het recht aangewend werd om bijna alle domeinen van het maatschappelijk leven te veranderen. Het is er mogelijk geweest deze inspanningen longitudinaal en systematisch te observeren. In 1962 schrijft hij daarover: ,,It was an interesting laboratory in which statues constituted one variable and social changes the other"[24]. Het is interessant te zien hoe PODGORECKI, wanneer hij twaalf jaar later terugblikt over een dubbel zo lange periode van onderzoek ter zake, ditzelfde zojuist geciteerde zinnetje aldus nuanceert: ,,This period has been a laboratory where legal regulations have been one variable (*usually the independent one*) and social changes another"[25] (cursivering toegevoegd).

Het is er de ,,legal policy" om te doen de wetgever aanbevelingen te verschaffen, richtlijnen te bezorgen om zijn tussenkomst in het maatschappelijk leven zodanig te organizeren, dat het bereikte resultaat maximaal beantwoordt aan wat beoogd werd. Of om de research-technische terminologie van PODGORECKI nog wat door te trekken: de ,,legal policy" is de discipline die de wetgever moet wijsmaken op welke wijze hij welke prikkel moet aanbrengen om in het maatschappelijk laboratorium het grootste experimenteel resultaat te bereiken. Kortom, ,,legal policy" is de discipline die de beheersing van het sociale leven door middel van het recht wetenschappelijk moet ondersteunen. De wetenschap waar PODGORECKI op uit is, omschrijft hij als volgt: ,,Generally speaking, legal policy is a science which recommends the use of legal means to achieve desired social ends after

ascertaining an existing situation, taking into account certain values, and finding appropriate causal relations between operative values and stated goals" [26]. ,,Legal policy" is een vorm van ,,social engineering" of ,,sociotechnique" [27]. ,,Social engineering" of ,,sociotechnique" is, zoals PODGORECKI en SCHULZE dit althans suggeren, ruimer dan ,,legal policy" omdat ze in opdracht van welke geïnteresseerde sponsor dan ook het zoeken inhoudt naar ook andere dan wetgevende maatregelen als middel van sociale beheersing: ,,... sociotechnique is an applied (or practical) social science which serves to inform the practioner on how to find effective means to realize intended social goals when a given set of values is accepted and a given body of tested propositions describing human behavior is accessible" [28]. Afgezien daarvan is de ,,legal policy" gebaseerd op dezelfde principes als de sociotechniek. Bondig zijn het de volgende, vier essentiële procedurestappen uitgestippeld voor de uitvoering van een compleet en efficiënt actieschema:

a. De feitelijke situatie die men (de wetgever) wil veranderen, moet goed beschreven worden zodat men (de wetgever) met kennis van zaken kan handelen; bij gebrek aan zulke kennis kan elke tussenkomst zijn doel missen en mogelijk zelfs ongewenste neven-produkten tot stand brengen.
b. De initiatiefnemer van een verandering (de wetgever) moet nagaan of zijn voorgenomen actie niet strijdig is met bepaalde waarden die hij koestert: zal het veranderen van de situatie niet méér kosten dan het tolereren ervan? Doen de middelen die worden aangewend of de effecten die worden bereikt (vooral de negatieve neveneffecten) de waarden van de initiatiefnemer (de wetgever) of zijn waardenschema — de hiërarchische orde der waarden — geen geweld aan?
c. De initiatiefnemer (de wetgever) moet de causale relatie vinden en testen waarop zijn voorgenomen maatregel (wetgeving) kan gesteund worden, hij moet dus de hypothese verifiëren waarop hij zijn actie baseert, (als ik dit doe, zal dat het effect zijn).
d. Nadat de maatregel (de wetgeving) is doorgevoerd, moet met behulp van de juiste methodes het effect ervan bestudeerd worden om na te gaan of het doel werd bereikt.

De opmerking van SCHUYT is hier op haar plaats, dat namelijk ,,social engineering" aldus geconcipieerd een onderzoeksactiviteit is die de beleidsvoerder ad hoc moet informeren over de kansen die afzonderlijke beleidsmaatregelen maken: ,,Het is de sociologie van het hoeveel en het hoe vaak" [29]. Wat deze socio*grafische* activiteit

voor de socio*loog* problematisch maakt, is dat zij theoretisch weinig relevant is, geen inzicht nastreeft in het maatschappelijk functioneren van de rechtsinstellingen, geen veralgemeenbare inzichten oplevert. Dit kan niet beter worden geïllustreerd dan met een rapport van PODGORECKI zelf die de zojuist opgesomde principes toepaste in een onderzoek naar de wenselijkheid en de mogelijkheid om de arbeidersrechtbanken (Workers' Courts), waarmee in Polen op kleine schaal geëxperimenteerd werd, te veralgemenen[30]. De vragen die in dit onderzoek gesteld worden, hebben alle betrekking op de concrete maatregel waarvan het effect bestudeerd wordt en stijgen niet boven deze beleidsproblematiek uit: vormen de arbeidersrechtbanken een doeltreffend middel in de preventie van kleine overtredingen (kleine diefstallen, herrieschopperij, het ongevraagd lenen van fabrieksgereedschappen voor privaat gebruik, enz.)? Is het bestaan van arbeidersrechtbanken gerechtvaardigd, leidt dit niet tot de erkenning van twee soorten rechtvaardigheid: één voor de bevolking als geheel en één voor de mensen die werken in bedrijven die een arbeidersrechtbank hebben? Worden deze rechtbanken wel aanvaard in die bedrijven? Welke gevallen worden verwezen en welke gevallen zouden inderdaad moèten verwezen worden naar deze rechtbanken? Enzovoort. Deze en soortgelijke vragen zijn belangrijk voor wie met het succesvol opereren van de arbeidersrechtbanken begaan is. Dat de antwoorden echter ook elementen aanvoeren die voor een juist begrip van ook andere dan de bestudeerde juridische materie relevant is, is omwille van de oriëntatie van de vraagstelling erg twijfelachtig.

PODGORECKI en SCHULZE bewegen zich daarenboven op een terrein dat niet zonder voetangels is. Er is vooreerst het problematisch onderscheid tussen „praktische" en „theoretische" wetenschappen. Dat elke ingreep in het maatschappelijk leven een schot naast de roos kan zijn, wanneer zij niet gebaseerd is op een adequaat inzicht in dit maatschappelijk leven, is voor de hand liggend. Beleidsmatig ingrijpen in het sociale leven maakt essentieel deel uit van dit laatste en behoeft dus geen andere soort van wetenschappelijke approach dan deze van de klassieke sociologie, nog aangenomen dat wetenschappelijke activiteit volgens veelsoortige methodologieën kan bedreven worden. Tenminste, het klassiek sociologisch onderzoek voldoet wanneer het er om gaat na te gaan welke systematische respons door beleidsacties in het algemeen en wetgevende actie in het bijzonder wordt uitgelokt. Dat daarnaast een stuk wetgeving een slag in het water kan zijn om „socio-technische" redenen, d.w.z. om redenen

die de techniek betreffen waarmee de beleidsmaatregel wordt voorbereid en doorgevoerd, is al even duidelijk. Techniek heeft echter nog maar weinig wetenschappelijks om het lijf, ook al is zij dan de ,,wetenschap in actie" of beter gesteld : de vertaling van wetenschappelijk inzicht in teleologische richtlijnen voor praktisch gebruik. Eenmaal de techniek zich echter van het wetenschappelijk betoog heeft losgewerkt, leidt zij een eigen bestaan en ontwikkelt zich, zoals PODGORECKI en SCHULZE overigens zelf stellen, volgens een heel eigen ,,rationale of practical action". Men zou kunnen stellen dat juist daarom de begrippen ,,toegepaste wetenschap" of ,,praktische wetenschap" contradicties in de termen zijn. Maar dat alles is voor deze studie nog niet het belangrijkste, deze opwerping is tenslotte van wetenschapskritische aard.

Belangrijker hier is een moeilijkheid die rechtstreeks de idee van ,,social engineering" zelf betreft en het voorwerp van sociologische discussie kan zijn : waar liggen de intrinsieke grenzen van de sociale ingenieur ? PODGORECKI en SCHULZE blijven niet ten volle in het ongewisse met dit (cruciale) thema, komen er evenwel ook niet toe het systematisch te expliciteren, maar laten er een zekere ondubbelzinnigheid rond hangen [31]. De moeilijkheden spruiten voort uit een gebrek aan duidelijkheid bij het interpreteren van de diverse effecten van de wetgeving. Een wetgevende ingreep in het maatschappelijk leven kan succesvol zijn, kan voor honderd procent zijn doel bereiken, maar effectueert niet dààrom een sociale verandering. De idee van ,,social engineering" is nochtans gevormd rond de veronderstelling dat het mogelijk is om creatief in te grijpen in het gemeenschapsleven. Het etiket van ,,sociale ingenieur" heeft immers alleen maar zin als de essentiële connotaties van het ingenieursconcept worden overgenomen, en dat is in eerste instantie de idee van constructeur : de ingenieur construeert, hij schept constructies. Nu werkt de sociale ingenieur heel en al op een terrein dat zich reeds geconstrueerd aan hem voordoet ; de maatschappij waarin de ingenieur leeft en waaraan hij mogelijk gaat sleutelen, is op een uiterst ingewikkelde manier geordend en iedere creatieve ingreep in deze orde is daarom steeds een reconstruerende actie, een wijzigen van de bestaande structuur, kortom : een tot stand brengen van een sociale verandering. Dat naast een directe *wijziging* van bestaande sociale relaties ook een structurele uitbouw — de *vervollediging* van een interactiepatroon — kan bewerkstelligd worden, is op zich een ander aspect van ,,social engineering", dat echter ook steeds sociale veranderingen in zijn kielzog

meevoert. Een interactiepatroon vervolledigen door nieuwe sociale relaties aan te bouwen, draineert namelijk zekere sociale materie uit de bestaande constructie naar de nieuwe (de bejaardenzorg, bijvoorbeeld, weegt niet uitsluitend meer op de descendenten, maar wordt gedeeltelijk opgevangen door bejaardentehuizen), van waaruit ze in een nieuw gecreëerde verhouding komt tot het oorspronkelijke patroon (de sociale verhouding tussen opgenomen bejaarden en hun kinderen is niet doorgesneden, maar gewijzigd). Het begrip van ,,social engineering" impliceert dus hoe dan ook steeds de idee van sociale verandering. Overigens laten de besproken auteurs er weinig twijfel over bestaan dat ook dit voor hen — het bewerkstelligen van sociale verandering — het wezenlijke element van ,,social engineering" in het algemeen en van ,,legal policy" in het bijzonder is. Getuige de reeds geciteerde experimentele taal van PODGORECKI waar hij stelt dat 25 jaar ervaring in Polen een boeiend laboratorium bood waarin de wet functioneerde als onafhankelijk variabele en sociale verandering als afhankelijke. Getuige vooral deze definitie: ,,Legal policy as a science of rational social change, obtained by means of law, based on generally accepted social values and on the store of knowledge about social behavior, is concerned with formulating directives for the planning and realization of social change" [32]. De dubbelzinnigheid waarvan hoger sprake ligt reeds ten volle in deze definitie bloot. Maar misschien kan ze beter historisch worden gevolgd, zoals ze in PODGORECKI's opeenvolgende geschriften hinderlijk bleef opduiken.

In 1962 definieert PODGORECKI de ,,legal policy" als ,,a science which recommends the use of legal means to achieve *desired social ends* after ascertaining an existing situation, *taking into account certain values*, and finding appropriate causal relations between operative values and stated goals" [33]. Twee elementen van deze definitie zijn niet direct duidelijk: wat zijn ,,desired social ends" en met welke waarden moet de sociale ingenieur om welke reden rekening houden? De tweede moeilijkheid wordt wel uit de wereld geholpen in de tekst rond de definitie: de sociale ingenieur moet nagaan of de beleidsmaatregel niet de uitdrukking is van een bepaalde waarde die strijdig is met andere waarden *van de beleidsvoerders*. De analyse van de waarderingen betreft dus enkel de consistentie van het waardenschema van de wetgever of de beleidsvoerder, niet de mogelijke kortsluiting tussen dit schema en de waardenhiërarchie zoals die in de kringen der justitiabelen opereert: ,,The legislator seeking to regulate a certain factual situation ought to consider if his effort to change a

certain situation does not conflict with other values which he accepts (...) The principle of the analysis of values recommends taking into account all values (in their proper hierarchical order) which are accepted by the legislator" [34]. Vanuit de hoek der operatieve waarden lijkt echter geen andere barrière opgeworpen te worden die een intrinsieke beperking zou vormen van de mogelijkheden van de wetgever om het sociale leven in te richten zoals hij dat wil. En wellicht wordt het probleem ook niet acuut zolang er een onderscheid wordt gemaakt tussen de bewerkstelliging van ,,sociale verandering" en de realisatie van ,,wenselijk geachte sociale doeleinden". Maar juist op dit punt laat PODGORECKI verstek gaan. Hij gebruikt de twee uitdrukkingen zonder aan te geven hoe hij hun onderlinge verhouding ziet. Omdat hij daarover het stilzwijgen bewaart en anderzijds voortdurend ,,legal policy" in verband brengt met sociale verandering, lijkt het aannemelijk dat hij met ,,desired social ends" bedoelt: ,,desired social change". Het probleem van de kortsluiting tussen de wensen van de regeerders en deze van de geregeerden blijft op die manier totaal onbesproken.

Ook in 1967, wanneer PODGORECKI samen met SCHULZE een tekst over sociotechniek publiceert, ontkomt hij niet aan de moeilijkheid. Uit deze tekst een voorlopige definitie: ,,... sociotechnique is an applied science which is concerned with the attainment of desired social effects taking known, tested, and accepted relationships and evaluations into account" [35], en verder een meer verfijnde definitie: ,,... sociotechnique is an applied (or practical) social science which serves to inform the practitioner on how to find effective means to realize intended social goals when a given set of values is accepted and a given body of tested propositions describing human behavior is accessible" [36]. Indien men echt het been stijf wil houden, kan men deze laatste definitie nog dubbelzinniger noemen dan deze uit zijn tekst van 1962. Naast de reeds tegenover elkaar geplaatste adherenten van de relevante waarderingen, met name de regeerders en de geregeerden, komt hier immers nog een derde partij in aanmerking voor referentie naar de relativerende bijzin ,,when a given set of values is accepted", namelijk de sociotechnicus zelf, wiens neutrale bemiddeling wordt ingeroepen. Enkele paragrafen verder leest men immers: ,,... an evaluation of the *goals* (...) must be beyond the competence of these experts" [37].

In 1974 dan wordt het probleem niet langer verdonkeremaand, maar het wordt anderzijds ook niet bevredigend opgelost. PODGORECKI

heeft blijkbaar ingezien dat het succes van een wetgevende tussenkomst een hoogst onzekere zaak wordt wanneer zij de waardenhiërarchie schendt, niet zozeer zoals de wetgever er een op na houdt, maar zoals ze min of meer eenstemmig is opgebouwd in de gemeenschap die het voorwerp van de tussenkomst is. Ietwat simplistisch komt PODGORECKI er dan toe om bij de behandeling van de richtlijnen voor de waardenanalyse de brug te leggen met wat hij vroeger geschreven heeft: „... the effect (and in particular the side effects) can offend certain values respected by the legislator (*or values he is obliged to respect by society*)" [38] (cursivering toegevoegd). En dan, alsof dat helemaal geen punt van discussie geweest kan zijn: „In connection with the directive of respect for the acknowledged values, the methods and techniques of social research should be applied to analyze public sentiment, and in particular to compare the values of the legislator with those cherished by wider communities" [39]. Het mag dan ook niet verrassend zijn in dezelfde tekst een definitie van „legal policy" aan te treffen die een verzoening moet zijn van al zijn vroegere definities met wat hij nu aan inzicht heeft verworven: „Legal policy as a science of rational social change, obtained by means of law, *based on generally accepted social values* and on the store of knowledge about social behavior, is concerned with formulating directives for the planning and realization of social change" [40] (cursivering toegevoegd). Zaak is nu echter dat daarmee de idee van „social engineering" *als inductie van sociale verandering* zeer aanzienlijk wordt afgezwakt: sociale verandering kan slechts binnen bepaalde perken wetmatig worden uitgelokt, *voor zover namelijk de gewenste verandering de „generally accepted social values" geen geweld aandoet*.

IV

Tot slot van deze beschouwingen over „social engineering by means of law" nog deze bedenking. Als men onder „desired social end" zou verstaan een resultaat dat nuttig is voor het vlot verloop van het sociaal verkeer, dan kunnen tal van voorbeelden worden aangevoerd om aan te tonen dat een wet die een belangrijk zulkdanig maatschappelijk doel heeft — misschien zelfs belangrijke wijzigingen wil aanbrengen in het sociaal verkeer — dit doel ook kan bereiken zonder daarom de maatschappelijke structuur ook maar enigszins te veranderen. Het voorbeeld bij uitstek is misschien het verkeers-

reglement. Het is zonder meer duidelijk dat een drastische wijziging van de belangrijkste verkeersregels ook een drastisch en onmiddellijk effect zou hebben op de deelnemers aan het verkeer. Zou van vandaag op morgen worden beslist dat de weggebruiker voortaan links van de openbare weg moet rijden, dan zou eveneens van vandaag op morgen de weggebruiker aan de wijziging van de regels gehoor geven. Maar dat impliceert niet de geringste sociale verandering. Het is dus wellicht goed om wanneer de wet ter discussie gesteld wordt als instrument van sociale beheersing, een onderscheid te maken tussen een gedragsbeïnvloeding die niet en een gedragsbeïnvloeding die wèl een sociale verandering impliceert. ROBERTSON bestudeerde recent op quasi-experimentele wijze het impact van de wetten die in de meeste Amerikaanse staten het gebruik van de helm voor motorrijders verplichten en van de wetten ook die dezelfde categorie van weggebruikers verplichten overdag met brandend licht te rijden [41]. In de twee in het experiment opgenomen staten waar het gebruik van de helm wettelijk verplicht is, bleken praktisch alle motorrijders aan de wet te gehoorzamen (99,8 % in Georgia en 100 % in Maryland), terwijl in de twee daarmee vergeleken staten die geen wetgeving terzake hadden respectievelijk 60,7 % (California) en 25,4 % (Illinois) van de motorrijders gehelmd reden. Voor wat de tweede maatregel betreft, lagen de cijfers als volgt: 87,1 % (Georgia) en 97,7 % (Illinois) van de motorrijders in staten waar dit verplicht was, reden overdag met brandend licht, terwijl respectievelijk slechts 50,9 % (California) en 42,9 % (Maryland) dit deden in staten waar deze wettelijke verplichting niet bestond [42]. Niet alleen omdat op grote schaal aan de wet gehoorzaamd wordt, maar ook omdat deze wetten (met enige reserve voor de wetten betreffende het met licht rijden ; reserve die niet voortspruit uit gebrek aan overtuigingskracht van het statistisch materiaal maar uit een mogelijk geringe vergelijkbaarheid van de betreffende staten) beduidend sterk het aantal dodelijke bromfietsongevallen verminderde, worden deze wetten doeltreffend genoemd: „Motorcyclist helmet use laws represent social policy that has been effective in achieving the purpose of reducing fatal injuries" [43]. Tot gelijkaardige conclusies kwam ook de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid in Nederland, die het effect bestudeerde van het invoeren van de bromfietshelm en van de autogordel in dit land [44]. Dergelijke wetten zijn erop gericht het gedrag van de burgers te beïnvloeden en slagen daar ook in, mogelijk tot honderd procent zelfs. Maar het patroon van wederzijdse rechten en plichten, de

sociale verhoudingen tussen de individuen tot wie de wetgever zich richt, zowel als tussen hen en de individuen op wie de wet niet van toepassing is, het structureel kader waarbinnen het sociaal verkeer tussen al deze mensen plaatsgrijpt, daaraan wordt door deze wetten niet geraakt. Zij leiden onbetwistbaar tot een zekere gedragsbeheersing maar geen gedragsbeheersing die een sociale verandering impliceert, wel integendeel. De verkeersregels moeten de weggebruikers beschermen tegen de andere weggebruikers en het maatschappelijk verlies voorkomen dat uit een niet reglementair weggebruik kan voortvloeien, zelfs wanneer de wetgever zich op het eerste gezicht alleen maar bemoeit met de ,,allerindividueelste" aspecten van het rijgedrag (het is tenslotte het hoofd van de bromfietser dat door de helm beschermd moet worden en niet dat van een ander). Het verkeer is nooit iemands ,,allerindividueelste" zaak. Op de bewering dat de wetten inzake helmgebruik een bemoeiing vormden met een aangelegenheid waarin het publiek geen rechtmatig belang kon stellen, antwoordde een Amerikaanse rechtbank dat inderdaad het reële doel van zulke wetten de preventie van hoofdverwondingen was, doch dat de gevolgen van zulke verwondingen niet beperkt zijn tot het gekwetste individu: in geval van ernstige verwonding moet hij weggebracht worden naar een ziekenhuis, heeft hij geneeskundige zorgen nodig, krijgt hij misschien ziekteverlof, en als hij nooit meer tot werken in staat is, mag ook de gemeenschap opnieuw opdraaien voor zijn onderhoud en dat van zijn gezin [45]. Omdat het verkeer niet ,,iemands" zaak, maar ,,ieders" zaak is, heeft ook iedereen er belang bij het verkeersreglement te respecteren. Een wet die het verkeersreglement wijzigt, kan een gedragsverandering opleggen (en effectief bereiken) maar is globaal *systeembevestigend* omdat zulke wet een continuering en bevestiging betekent van alle waarden die in de verkeersregeling gestalte krijgen: beveiliging van het leven en van de gezondheid, eerbied voor de anderen, spaarzaamheid bij de besteding van de middelen van de gemeenschap, enzovoort.

[1] E. DURKHEIM: *De la division du travail social*, Parijs, Presses Universitaires de France, 1973 (1893), blz. 29.

[2] W.G. SUMNER: *Folkways*, Boston, Ginn, 1906, blz. 56.

[3] G. MYRDAL: *An American dilemma*, New York, Harper & Bros, 1944. Voor een weergave van SUMNERs en MYRDALs opvattingen terzake cfr. L. VANDEKERCKHOVE en L. HUYSE: ,,Stateways cannot change folkways. Sumner en Myrdal over de wetgever als inleider van sociale verandering", in *Tijdschrift voor sociale wetenschappen*, XXII, 2 (april-juni 1977), blz. 103-118.

[4] H. BATIFFOL: *La philosophie du droit*, Presses Universitaires de France, Parijs, 1966, blz. 30.

[5] W. FRIEDMANN: *Legal theory*, Londen, Stevens & Sons, 1949, blz. 203-211.

[6] Cfr. *idem*, blz. 213-217.

[7] Dit heeft misschien ook hiermee te maken dat POUND ook in sociologische vaktijdschriften publiceerde.

[8] R. POUND: „The scope and purpose of sociological jurisprudence", in *Harvard Law Review*, XXV, 6 (April, 1912), blz. 516.

[9] R. POUND: „Juristic problems of national progress", in *The American Journal of Sociology*, XXII, 6 (May, 1917), blz. 724.

[10] *Ibidem*.

[11] Cfr. bijvoorbeeld deze tekst: „... let us have a juristic general staff. As it is, it is no one's duty to keep us juristically prepared. We have no juristic intelligence department, no juristic siege trains prepared in advance, and no preparation for considerable drain upon our juristic munitions" (*Idem*, blz. 729).

[12] *Idem*, blz. 724.

[13] R. POUND: *Social control through law*, Hamden, Anchor Books, 1968 (1942), blz. 53-54.

[14] *Idem*, blz. 64.

[15] *Ibidem*.

[16] Cfr. G. VAN LOON en E.V.W. VERCRUYSSE: „Een sociologische interpretatie van het recht", in *Sociologische Gids*, XIII, 4 (1966), blz. 226-236.

[17] R. POUND: „The limits of effective legal action", in *International Journal of Ethics*, XXVII (January, 1917), blz. 150-151.

[18] R. POUND: *Social control...*, *op. cit.*, blz. 25.

[19] R. POUND: *The limits of...*, *op. cit.*, blz. 151.

[20] Voor een schematisch overzicht van die geschiedenis, cfr. *idem*, blz. 153-161.

[21] *Idem*, blz. 160.

[22] *Idem*, blz. 164.

[23] Definitie van PETRAZYCKI vertaald en geciteerd in A. PODGORECKI: *Law and society*, Londen, Routledge and Kegan Paul, 1974, blz. 241.

[24] A. PODGORECKI: „Law and social engineering", in *Human Organization*, XXI, 3 (1962), blz. 177.

[25] A. PODGORECKI: *Law and society...*, *op. cit.*, blz. 242.

[26] *Idem*, blz. 180.

[27] De termen „social engineering" en „sociotechnique" worden door PODGORECKI en SCHULZE door elkaar gebruikt.

[28] A. PODGORECKI en R. SCHULZE: „Sociotechnique", in *Social Science Information*, VII, 4 (1967), blz. 142-143.

[29] C.J.M. SCHUYT: *Rechtssociologie. Een terreinverkenning*, Universitaire Pers Rotterdam, 1971, blz. 52.

[30] A. PODGORECKI: „Attitudes to the workers' courts", in V. AUBERT (Ed.): *Sociology of law*, Harmondsworth, Penguin, 1973, blz. 142-149.

[31] Afgezien van de rechtssociologische vraag onder welke voorwaarden welke mate van sociale beheersing kan worden bereikt door uitvaardiging of wijziging van rechtsregels, is er een nijpend deontologisch aspect verbonden aan de ontwikkeling van een „sociotechniek". De techniek die PODGORECKI en SCHULZE, en anderen met hen, in het leven willen roepen, is erop gericht op wetenschappelijke basis mensen er toe te brengen te handelen zoals de initiatiefnemers wensen dat ze zouden handelen. Zij werken met andere woorden aan de uitbouw van een „Herrschaftswissenschaft" in zijn zuiverste vorm. De auteurs zijn zich bewust van de morele problemen die zich op termijn zullen stellen en die betrekking hebben op de dubbele vraag wie over dit „Herrschaftswissen" zal beschikken om er wat mee uit te richten. Zij stellen — terecht — dat „social engineering", zoals de techniek in het algemeen, op zich ethisch neutraal is. Het debat, dat weliswaar niet in deze studie thuishoort, kan daarmee bezwaarlijk worden afgesloten.

[32] A. PODGORECKI: *Law and society..., op. cit.*, blz. 242-243.

[33] A. PODGORECKI: *Law and social..., op. cit.*, blz. 179-180.

[34] *Ibidem.*

[35] A. PODGORECKI en R. SCHULZE: *Sociotechnique..., op. cit.*, blz. 140.

[36] *Idem*, blz. 142-143.

[37] *Idem*, blz. 144.

[38] A. PODGORECKI: *Law and society..., op. cit.*, blz. 244.

[39] *Idem*, blz. 244-245.

[40] *Idem*, blz. 242-243.

[41] L.S. ROBERTSON: „An instance of effective legal regulation: motorcyclist helmet and daytime headlamp laws", in *Law and Society Review*, X, 3 (Spring 1976), blz. 467-477.

[42] *Idem*, blz. 470.

[43] *Idem*, blz. 475.

[44] De Standaard, 13 augustus 1976.

[45] L.S. ROBERTSON: *op. cit.*, blz. 475.