

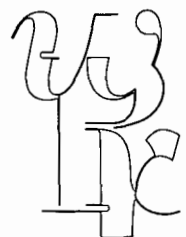
Rechtshandhaving

35

1988

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1988

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Rechtshandhaving

Rechtshandhaving / [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid]. – 's-Gravenhage : Staatsuitgeverij. – (Rapporten aan de regering / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6734 ; 35)

Met lit. opg.

ISBN 90-12-05862-7

SISO 390.9 UDC 340

Trefw.: rechtshandhaving.

ISBN 90-12-05862-7

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-614031
Telefax 070-602865

Uw brief

Ons kenmerk 880236/JCFB/MN Datum 30 mei 1988

Onderwerp Rapport nr. 35
Rechtshandhaving

Hierbij zenden wij u het rapport "Rechtshandhaving". Dit rapport vormt het antwoord op de desbetreffende adviessaanvraag van de regering van 6 maart 1987.

De regering heeft gevraagd hoe de overheid haar eigen gedrag moet inrichten om de vele regeloverschrijdingen door burgers te beperken. In dit rapport onderscheidt de Raad enerzijds de instrumentele wetgeving van de sociale rechtsstaat en anderzijds de wetgeving aangaande de veel voorkomende commune criminaliteit. Bij het eerste type regels kunnen preventieve maatregelen in alle schakels van de beleidsketen een oplossing bieden. Bij de commune criminaliteit zal de strafrechtelijke rechtshandhaving een meer centrale plaats moeten innemen, ook ter ondersteuning van preventie. De Raad doet een groot aantal voorstellen voor de inrichting van wetgeving, voor andere vormen van bestuurlijke preventie en voor verbetering van het strafrechtelijke rechtshandavingsproces.


Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de Raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,



Prof.dr. W. Albeda



Dr. W. van Drimmelen

Inhoudsopgave

Ten geleide		7
1.	Inleiding	9
1.1	De adviesaanvraag	9
1.2	Overheidsbeleid en criminaliteit	9
1.2.1	Criminaliteit als probleem	9
1.2.2	De Commissie Roethof	13
1.2.3	De nota Samenleving en criminaliteit	16
1.2.4	Conclusie	17
1.3	De marges van de rechtsstaat	19
1.3.1	De rechtsstaat als waarborg en als resultaat	19
1.3.2	De sociale rechtsstaat	21
1.4	Uitwerking van de probleemstelling	22
1.4.1	Rechtshandhaving en de sociale rechtsstaat	22
1.4.2	Rechtshandhaving en commune criminaliteit	22
1.4.3	Strafrechtelijke rechtshandhaving	23
1.4.4	De behandeling van de verschillende onderwerpen van de adviesaanvraag	23
1.5	Inrichting van dit rapport	24
2.	Rechtshandhaving in de sociale rechtsstaat	27
2.1	Inleiding	27
2.2	Overheidshandelen, recht en rechtshandhaving	29
2.2.1	De vraag naar recht en rechtshandhaving	29
2.2.2	Overheidshandelen en recht	30
2.3	Wetgevingscomplexen van de sociale rechtsstaat	34
2.3.1	Inkomens- en vermogensoverdrachten	34
2.3.2	Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer	35
2.4	Wetgeving en regeloverschrijdend gedrag	36
2.4.1	Inkomens- en vermogensoverdrachten	36
2.4.2	Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer	42
2.4.3	Conclusies	45
2.5	Bestuurlijke toepassing van de regelgeving	49
2.5.1	Inleiding	49
2.5.2	De handelende overheid en regeloverschrijdend gedrag	51
2.5.2.1	Inkomens- en vermogensoverdrachten	51
2.5.2.2	Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer	54
2.5.3	Conclusies	56
2.6	Handhaving	58
2.6.1	Bestuurlijke en justitiële handhaving	58
2.6.2	Conclusies	61
3.	Rechtshandhaving en commune criminaliteit	65
3.1	Inleiding	65
3.2	Commune criminaliteit: omvang, daders en slachtoffers	67
3.2.1	Diefstal	68
3.2.2	Vandalisme	69
3.2.3	Geweld	71
3.2.4	Conclusies	72
3.3	Achtergronden van commune criminaliteit	72

3.3.1	Leefsituatie van de jeugd	72
3.3.1.1	Aandeel in de criminaliteit	72
3.3.1.2	Randgroepjongeren	74
3.3.1.3	Etnische minderheidsgroepen	74
3.3.2	Alcoholmisbruik	75
3.3.3	Hard-druggebruik	77
3.3.3.1	Probleem- en marktanalyse	77
3.3.3.2	Oplossingsrichtingen	81
3.3.4	Ruimtelijke omgeving	88
3.3.5	Informele economie	90
3.4	Rechtshandhaving	92
3.4.1	De rol van bestuurlijke preventie	92
3.4.2	De jaren vijftig als maatstaf?	94
3.4.3	Versterking van het toezicht	96
3.4.3.1	Gezin, onderwijs en andere maatschappelijke organisaties	96
3.4.3.2	De dure dienstverlening	98
3.4.4	Beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving	100
3.4.5	Versterking van maatschappelijke bindingen	102
3.4.6	Strafrechtelijke rechtshandhaving	103
4.	Strafrechtelijke rechtshandhaving	109
4.1	Inleiding	109
4.2	Plaats en zin van de strafrechtelijke rechtshandhaving	111
4.2.1	Enkele ontwikkelingen uit het verleden	111
4.2.2	Samenleving en criminaliteit	115
4.2.3	Enige ontwikkelingen in de toekomst	117
4.3	Kwalitatieve aspecten van de strafrechtelijke rechtshandhaving	121
4.3.1	Algemeen	121
4.3.2	Politie en zekerheid	128
4.3.3	Openbaar ministerie en snelheid	135
4.3.4	Effectiviteit in de laatste fase	140
5.	Samenvatting en aanbevelingen	145
5.1	Inleiding	145
5.1.1	De onderwerpen van het advies	145
5.1.2	Probleemstelling en enkele algemene conclusies	146
5.2	Rechtshandhaving in de sociale rechtsstaat	147
5.3	Rechtshandhaving en commune criminaliteit	150
5.3.1	Commune criminaliteit: omvang, daders, slachtoffers en achtergronden	150
5.3.2	Bestuurlijke preventie en strafrechtelijke rechtshandhaving	150
5.4	Strafrechtelijke rechtshandhaving	153
	Zakenregister	157
	Bijlage Tekst van de adviesaanvraag	163
	'Overheidsbeleid en normoverschrijdend gedrag'	

Ten geleide

Bij de voorbereiding van dit rapport is een beroep gedaan op de medewerking van externe deskundigen op verschillende gebieden die verband houden met de rechtshandhaving, namelijk het strafrecht, de politie en de criminologie. Aan het verzoek commentaar te geven op de opzet bij de start van het project is door velen voldaan. Ook daarna hebben sommigen op verzoek uitvoerige mondelinge en schriftelijke informatie geleverd. Voor deze bijdragen is de WRR hun zeer erkentelijk. In het bijzonder kunnen worden genoemd de bijdragen van prof.dr. W. Buikhuisen, drs. R.W.M. Geerts, prof.dr. A.C. 't Hart, mevr. drs. E.G.M. Nuyten-Edelbroek (WODC, ministerie van Justitie), mr.dr. D. Ruimschotel, drs. J.L.P. Spickenheuer (WODC, ministerie van Justitie), dr. D.W. Steenhuis en mr. M.A. Straver. De verantwoordelijkheid voor het rapport ligt vanzelfsprekend bij de WRR.

De projectgroep die dit rapport heeft voorbereid bestond uit de volgende leden van de Raad: prof.mr. L.A. Geelhoed (projectvoorzitter na 1 januari 1988; tot 1 januari was prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt voorzitter), prof.dr.ir. R. Rabbinge, en de volgende stafmedewerkers: mr. J.C.F. Bletz, mevr. drs. J.C. Huisman, drs. R.M.A. Jansweijer, drs. G.J. Kronjee (projectsecretaris), E.W. van Luijk, mr.drs. J.C.I. de Pree, mevr. mr. Y.M.M. Starrenburg.

Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

Op 6 maart 1987 heeft de regering de WRR een adviesaanvraag voorgelegd die in essentie aan de orde stelt of de overheid haar eigen gedrag anders zou moeten inrichten om minder frequent en minder ernstig regeloverschrijdend gedrag van de burgers te bewerkstelligen (zie voor de volledige tekst de bijlage bij dit rapport).

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het overheidsbeleid ter zake van de rechtshandhaving (par. 1.2) en op de normatieve eisen die aan een rechtshandavingsbeleid moeten worden gesteld (par. 1.3). In paragraaf 1.4 wordt naar aanleiding van de adviesaanvraag een probleemstelling uitgewerkt. De inrichting van het rapport wordt in paragraaf 1.5 weergegeven.

1.2 Overheidsbeleid en criminaliteit

1.2.1 Criminaliteit als probleem

De handhaving van het recht lijkt steeds moeilijker te worden. Maatschappelijke normen, al dan niet door het strafrecht bekrachtigd, worden veelvuldig overtreden, zonder dat overheid en samenleving hierop een adequaat antwoord lijken te vinden. In de jaren 1948 tot 1984 is de geregistreerde criminaliteit tot het tienvoudige gestegen; het percentage opgehelderde delicten daarentegen met meer dan de helft gedaald (grafiek 1.1).

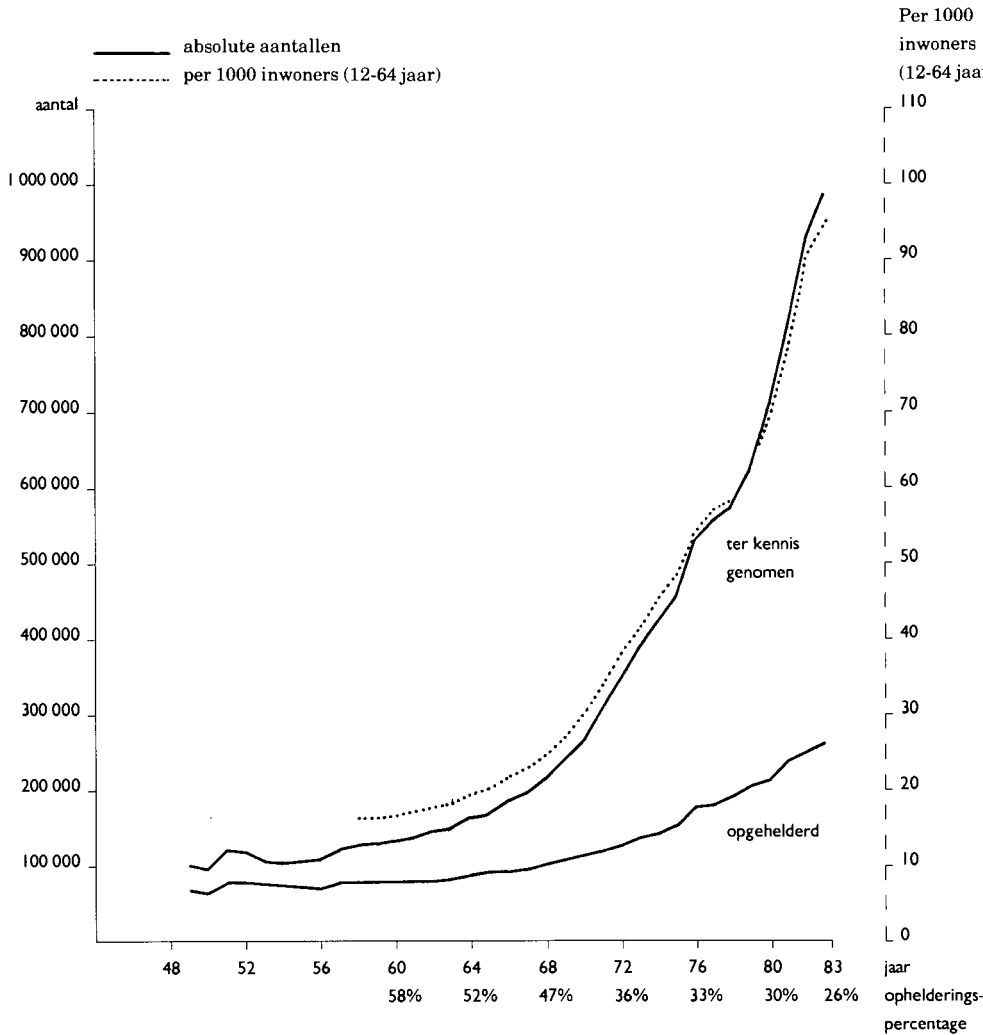
Hoewel naar veler mening misdaad 'van alle tijden' is, wijzen de cijfers over de afgelopen decennia erop dat de omvang van het probleem thans ontegenzeggelijk problematisch is. Met name het achterblijven van het aantal opgehelderde misdrijven bij het aantal geregistreerde misdrijven roept het beeld op van de almaar toenemende misdaad, waartegen de samenleving onmachtig is zich te verweren.

Aan het begin van een rapport over rechtshandhaving behoeft dit beeld toch enige nuancering. Allereerst mag worden verwacht dat met de groei van de bevolking ook het aantal misdrijven groeit. Daarom worden hierna in tabel 1.1 de aantallen misdrijven per 100.000 inwoners weergegeven. Er blijkt weliswaar sprake te zijn van een, helaas, spectaculaire stijging van het aantal ter kennis gekomen delicten, maar dit is *geen stijging over de hele lijn*. De stijging van de geregistreerde criminaliteit zit vooral in twee groepen delicten: vermogensdelicten (met name diefstal) en zogenoemde ruwheidsdelicten (met name vandalisme). De toename van het aantal verkeersdelicten wordt voor een belangrijk deel verklaard door de groei van het autobezit en het autogebruik. Binnen de categorie tegen leven en personen neemt 'mishandeling' een belangrijke plaats in (bijna driekwart).

Ook als men erkent dat in sommige gevallen sprake is van 'plaatsvervangende' delicten (appels pikken uit de boomgaard wordt snoepgoed stelen uit de supermarkt; hier vindt een 'promotie' plaats van traditioneel kwa-jongensgedrag naar de strafrechtelijke sfeer), blijkt uit de cijfers dat bij ruwheids- en vermogensdelicten de stijging inderdaad problematische vormen aanneemt. Met name geldt dit voor de toename in het aantal gekwalificeerde diefstallen. Zouden we hierbij de geografische verdeling van misdrijven betrekken, dan kan op sommige plaatsen worden gesproken van een epidemie van deze twee categorieën delicten.

Ook ten aanzien van de ophelderingspercentages mag niet alles over één kam worden geschoren. Een overzicht geeft tabel 1.2.

Grafiek 1.1 Ter kennis van de politie gekomen misdrijven en opgehelderde misdrijven, 1948-1983



Bron: Samenleving en criminaliteit; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 995, nr. 1-2, blz. 20.

Bij de beide aangemerkte probleemgroepen, de vermogens- en ruwheidsdelicten zijn de ophelderingspercentages benauwend laag (14 tot 17% van de geregistreerde delicten). Daarentegen liggen zij nog steeds relatief hoog bij de misdrijven tegen leven en persoon (76%), evenals bij de verkeersmisdrijven (68%). In het laatste geval gaat de opheldering evenwel vaak aan de registratie vooraf.

Bij deze cijfers passen weer enige relativeringen. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat het hier om misdrijven gaat die *ter kennis van de politie zijn gekomen*. Deze onontkoombare beperking leidt noodzakelijkerwijs tot een beeld dat partieel en, zeker als een lange reeks van jaren wordt genomen, vertekend is. Het beeld is partieel, omdat deze misdaadstatistieken voornamelijk betrekking hebben op commune criminaliteit, delicten die sinds lang in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. Misdaad die niet 'van alle tijden' is, maar die nauw samenhangt met de regelgeving van de sociale rechtsstaat (bijv. belastingontduiking, steun- en subsidiefraude) komt in deze overzichten weinig voor. Hier zijn we aangewezen op, overigens

Tabel 1.1 Aantal geregistreerde misdrijven naar delictscategorie per 100.000 inwoners van 12-79 jaar, 1948-1986

Jaar	Misdrijven tegen openbare orde en gezag	Misdrijven tegen leven en persoon	Ruwheidsmisdrijven	Seksuele misdrijven	Vermogensmisdrijven	waarvan: Eenvoudige diefstal	Gekwalificeerde diefstal	Totaal aantal misdrijven Wetboek van Strafrecht	Totaal aantal misdrijven Wegenverkeerswet	Totaal aantal misdrijven andere Wetten, Besluiten	Totaal Generaal
1948	32	196	48	76	952	660	108	1344	–	284	1628
1950	29	202	54	86	805	531	85	1215	–	30	1245
1955	35	249	66	129	1136	794	144	1662	133	57	1852
1960	28	156	57	98	974	723	147	1340	160	8	1508
1965	28	119	83	95	1235	903	248	1578	222	6	1806
1970	35	113	111	84	1908	1249	548	2271	365	24	2660
1975	40	111	249	65	3252	2042	1084	3738	430	60	4230
1980	61	162	641	71	4436	2574	1690	5392	644	106	6145
1981	67	171	686	70	5159	2850	2097	6174	668	129	6971
1982	72	177	792	74	5907	3185	2501	7043	665	128	7836
1983	68	179	757	69	6413	3446	2726	7508	680	108	8296
1984	74	189	840	76	7050	3557	3239	8255	673	98	9029
1985	72	202	861	78	7068	3495	3324	8302	666	85	9054
1986	64	201	901	73	7041	3039	3794	8298	628	75	9004

Bron: CBS, maandstatistiek Rechtsbescherming en veiligheid.

Tabel 1.2 Aantal opgehelderde misdrijven als percentage van het aantal geregistreerde misdrijven naar delictscategorie, 1948-1986

Jaar	Misdrijven tegen openbare orde en gezag	Misdrijven tegen leven en persoon	Ruwheidsmisdrijven	Seksuele misdrijven	Vermogensmisdrijven	waarvan: Eenvoudige diefstal	Gekwalificeerde diefstal	Totaal aantal misdrijven Wetboek van Strafrecht	Totaal aantal misdrijven Wegenverkeerswet	Totaal aantal misdrijven andere Wetten, Besluiten	Totaal Generaal
1948	96	94	73	67	46	35	53	58	–	94	64
1950	97	96	73	69	50	38	56	62	–	98	63
1955	98	98	73	69	48	36	56	60	100	94	64
1960	96	95	63	64	35	27	41	50	92	99	53
1965	98	94	56	63	37	29	47	46	91	99	51
1970	97	89	45	56	30	22	35	36	66	99	41
1975	96	83	31	50	23	16	27	27	73	99	32
1980	91	77	20	45	19	16	19	22	73	99	29
1981	91	75	18	46	19	16	19	22	73	99	28
1982	90	75	17	45	18	15	18	21	72	99	26
1983	89	74	16	45	18	15	18	20	72	99	26
1984	88	73	16	48	18	16	15	20	70	96	25
1985	89	72	16	47	17	16	15	19	67	97	24
1986	93	76	15	48	17	17	14	19	68	100	23

Bron: CBS, maandstatistiek Rechtsbescherming en veiligheid.

wel gedocumenteerde, vermoedens. Waar juist bij deze delicten het overheidsgedrag bij uitstek in het geding is, zijn zij voor dit rapport van veel belang; hoofdstuk 2 is geheel aan deze categorie gewijd. Het beeld is bovendien vertekend doordat het aandeel van de gepleegde delicten dat ter kennis komt van de politie in de tijd niet constant is. Voor zover registratie afhankelijk is van het gedrag van politie en justitie, hangt het geregistreeerde aandeel af van wat zij belangrijk vinden en van de mogelijkheid delicten te constateren. Zowel de prioriteiten als de capaciteit veranderen in de loop des tijds. Voor zover het ter kennis komen van een aangifte afhangt, speelt het aangiftgedrag van het publiek een rol; ook dit is over een reeks van jaren zeker niet constant. Men mag aannemen dat uitschieters 'naar boven' ontstaan, doordat iets erger wordt gevonden dan vroeger en in de publieke aandacht staat (bijv. verkrachting), maar delicten kunnen ook minder erg worden gevonden of uit de criminele sfeer verdwijnen (sommige zedendelicten). De lage ophelderingspercentages zouden er bovendien toe kunnen leiden dat bepaalde delicten in mindere mate worden gemeld, omdat benadeelden hier toch geen heil meer van verwachten (bijv. fietsendiefstal). Juist van de delicten met de laagste gemeten ophelderingspercentages zou in tabel 1.1 dus een te rooskleurig beeld kunnen worden gesuggereerd.

Zelfs als men kennis heeft van de cijfers, is het niet eenvoudig zich een beeld te vormen van wat werkelijk gaande is. Hierbij moet worden bedacht dat het gangbare beeld van velen nu eenmaal sterk wordt gekleurd door emoties en voortdurend wisselt: de aandacht gaat nu eens naar een spectaculaire ontvoering, dan naar een grote fraude of drugvangst, dan naar het asociale gedrag van mede-weggebruikers. Dit beeld wordt gevoed door een stroom van publiciteit – ook de misdaadverslaggeving beleeft een hausse – en zo bestaat de kans op *overbelichting*, bijvoorbeeld bij levensbedreigende delicten, naast de eerdergenoemde *onderbelichting* van minder tot de verbeelding sprekende, of minder aan angstgevoelens appellerende categorieën misdrijven. Uiteraard moet worden erkend dat ook een onrealistisch beeld bij het publiek van wat gaande is, beleidvoerders voor problemen kan stellen (foutieve percepties zijn ook feiten), maar om tot een doeltreffende aanpak te komen is het toch verkieslijk zo dicht mogelijk bij de realiteit te blijven.

Het beeld van de onrustbarende en niet aanvaardbare stijging van twee soorten *commune criminaliteit* (vermogens- en ruwheidsdelicten), alsmede van een onmiskenbare, maar minder exact weer te geven normoverschrijding bij de eerdergenoemde regelgeving van de sociale rechtsstaat, lijkt als uitgangspunt voor dit rapport het meest geschikt. Daarnaast mag ook worden geconstateerd dat de meeste burgers zich wel aan de regels houden en aldus de rechtsstaat een kapitaal aan vertrouwen en loyaliteit toekennen dat het waard is zorgvuldig te worden beheerd.

1.2.2 De Commissie Roethof

De grote bezorgdheid over de kleine criminaliteit als zodanig is vrij recent. In de jaren zeventig richtte het overheidsbeleid zich nog op de toename van de criminaliteit in het algemeen en werd het voorkomen van criminaliteit gezocht in verbetering van welzijnsvoorzieningen en in uitbreiding van de politie. Verontrusting onder de bevolking werd vooral in verband gebracht met de toename van gevaarlijke vormen van criminaliteit. Deze verontrusting werd ook niet zo serieus genomen en meer geweten aan angstgevoel dan aan feiten.

De huidige politieke bezorgdheid over de kleine criminaliteit werd op gang gebracht door de enquêtes die sinds 1974 worden gehouden om vast te stellen hoeveel mensen slachtoffer van misdrijf worden. Hieruit bleek dat veel burgers in aanraking komen met kleine criminaliteit en dat vooral deze concrete ervaringen de angst voor criminaliteit in het algemeen aanwakkeren. In de Memorie van Toelichting bij de Justitiebegroting voor het jaar 1979 kreeg de

kleine criminaliteit naast de ernstige delicten een aparte status toebedeeld, vanwege de maatschappelijke hinder die zij veroorzaakt en vanwege de invloed op de onrustgevoelens onder de bevolking¹. In het regeerakkoord van het eerste kabinet Lubbers (1982) werd de bestrijding van de kleine criminaliteit een belangrijk doel. De accenten werden gelegd bij de veiligheid van de burger en de werklust van het justitieel apparaat. Besloten werd tot het instellen van de Commissie kleine criminaliteit, de zogenoemde Commissie Roethof, die tot taak kreeg de kleine criminaliteit en de aanpak bij de voorkoming en bestrijding daarvan te analyseren en wegen naar een verbeterde aanpak aan te geven.

Interimrapport

Het interimrapport van de Commissie Roethof (1983) maakt het beleid ter preventie en bestrijding van de kleine criminaliteit los van andere criminaliteitsvormen. De commissie omschrijft het begrip kleine criminaliteit als

‘massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen die door de politie kunnen worden getransigeerd of bij een eerste overtreding in het algemeen door de officier van justitie worden afgedaan dan wel door de rechter worden bestraft met maximaal een geldboete en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf en die – vooral door hun massaliteit – hinderlijk zijn of de gevoelens van onveiligheid bij de burgerij bevorderen’.

De commissie heeft een aantal profielschetsen opgesteld van de meest in het oog springende vormen van kleine criminaliteit die onder deze omschrijving vallen. Dat zijn vandalisme, in het bijzonder voetbalvandalisme, fietsendiefstal, winkeldiefstal, inbraken in woningen, lichtere vormen van (openlijk) geweld en fraude in het openbaar vervoer. Naar het oordeel van de commissie zijn het vooral deze vormen van kleine criminaliteit die beantwoorden aan de gestelde criteria van massaliteit, hinderlijkheid en – met name door het zichtbaar en openlijk voorkomen – de gevoelens van onveiligheid bevorderend. Al deze vormen vallen onder de noemer commune criminaliteit, delicten tegen al lang bestaande en algemeen geaccepteerde verbodsbepalingen.

Naast deze commune criminaliteit plaatst de commissie als andere categorie van kleine criminaliteit, de verkeerscriminaliteit. Daaronder vallen ook delicten die niet zeer massaal worden gepleegd en die op zichzelf beschouwd geen hinder veroorzaken of onveiligheidsgevoelens verhogen. De subcommissie verkeer (het werk van de Commissie Roethof steunde in belangrijke mate op een enkele specialistische subcommissies) heeft geen principieel onderscheid gemaakt tussen de diverse verkeersdelicten, omdat een groot aantal van de door haar behandelde thema's, zoals de omvang van het huidige regelbestand, de regeldichtheid en de handhavingsproblemen, betrekking heeft op de totale verkeerscriminaliteit.

Uit het bovenstaande blijkt, dat onder het begrip kleine criminaliteit delicten vallen die moeilijk op één noemer zijn te brengen. Deze pluriformiteit, alsmede de zeer uiteenlopende criteria die worden gehanteerd – strafbaar, massaal, hinderlijk, gevoelens van onveiligheid oproepend – maken de afbakening van het begrip tot een hachelijke onderneming. Dit geldt niet alleen ten opzichte van de zwaardere vormen van criminaliteit (inbraak is een twijfelgeval), maar ook ten opzichte van hinderlijk gedrag op de grens van wetsovertreding, dat soms meer ergernis oproept dan de ‘erkende’ kleine criminaliteitsdelicten. Behalve een begripsomschrijving bevat het interimrapport van de Commissie Roethof een analyse van achtergronden van de kleine criminaliteit. Deze analyse is richtinggevend voor de aanbevelingen van het interimrapport en heeft

^{1]} *Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 4.

tevens de toon gezet voor alle nadien verschenen overheidsstukken met betrekking tot dit onderwerp.

In haar achtergrondanalyse komt de commissie tot de conclusie dat de kleine criminaliteit *primair vraagt om een socio-preventieve benadering en pas in tweede instantie om een strafrechtelijke*². De commissie stelt dat delicten als diefstal, vandalisme en dergelijke zich vooral daar op grote schaal voordoen waar het relatiegebonden en functiegebonden toezicht op jongeren gering is. Burgers voelen zich in gezins-, verenigings-, school- en buurtverband minder dan vroeger geroepen om op te treden tegen regelovertredend gedrag, onder andere omdat men zich individualistischer en toleranter opstelt. Deze tolerantie lijkt soms om te slaan in onverschilligheid. In anonieme situaties is de bereidheid zelf redresserend op te treden – of de politie in te schakelen – bij het zien plegen van delicten zeer gering. Op criminaliteit reageert men in hoofdzaak door het nemen van beveiligingsmaatregelen op individueel niveau (het eigen huis, de eigen fiets). Daarnaast probeert men de eigen schadeposten zo laag mogelijk te houden door zich te verzekeren, vervangende goederen te kopen op de tweedehandsmarkt of, bijvoorbeeld in het geval van fietsendiefstal, zelf een identiek delict te plegen.

Maatschappelijke organisaties spelen het uitvoeren van preventieve taken veelal toe naar politie en justitie. Zelf hebben zij fors bezuinigd op het functiegebonden toezicht en zij vertonen weinig animo om hierin weer meer te gaan investeren.

Het resultaat van deze verschillende reactiewijzen is volgens de Commissie Roethof dat er in het sociale verkeer tussen de burgers onderling in informeel, georganiseerd of commercieel verband onvoldoende natuurlijke tegenkrachten ontstaan die tot een daling van de kleine criminaliteit kunnen leiden. Sommige burgers en organisaties verbeteren hun technische beveiliging, maar het toezicht op potentiële plegers van kleine delicten blijft onder de maat en valt zelfs nog verder weg. De toezichthoudende functie wordt als een exclusieve taak van de politie en justitie gezien.

De hier gegeven analyse leidt naar het oordeel van de commissie tot verontrustende conclusies. Met technopreventie zonder een adequaat toezicht op potentiële daders vallen slechts marginale successen te behalen. Voor het optreden van politie en justitie geldt hetzelfde: een enigszins functionerend toezicht op jongeren op het micro-niveau (de individuele burger, gezin, buurt) en meso-niveau (maatschappelijke organisaties) is een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve aanwending van het politieke en justitiële instrumentarium ter bestrijding van kleine criminaliteit. Deze constatering leidt voor de commissie tot de slotsom dat op het gebied van de criminaliteitsbestrijding 'meer van hetzelfde' zinloos is³. Een eenzijdige verdere uitbouw van technopreventie wordt ontraden. Van uitbreiding van politie en justitie wordt niet veel verwacht. Dit zou weinig effectief en onbetaalbaar zijn.

Samengevat komt de beleidslijn van de Commissie Roethof erop neer dat zowel de aandrang als de gelegenheid tot het plegen van kleine criminaliteit in de socio-preventieve sfeer moet worden bestreden door meer functioneel en relatiegebonden toezicht, of wel door formele en informele sociale controle. De commissie dankt hieraan de bijnaam 'commissie van de sociale controle'.

Eindrapport

In 1986 verscheen het eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit. In dit eindrapport houdt de commissie vast aan haar eerdere analyse. Zij verwijst naar eerdere aanbevelingen van meer functioneel toezicht en ook naar het voorbeeld van sleutelfiguren in de overdracht van normen op de jeugd, zoals ouders, leerkrachten, idolen op sportgebied en, niet in de laatste plaats, politici.

²] *ibid.*, blz. 40.

³] *ibid.*, blz. 40.

Deze aanvullingen betekenen dat de commissie, meer dan in het interimrapport, de aandacht richt op wat aldaar als achtergrond van de criminaliteitstoe-name is geschetst. De achtergrond is als het ware voorgrond geworden. De commissie formuleert de door haar voorgestane oplossing thans als de versterking van het besef dat bij alle vrijheden die een pluriforme en ontzuilde maatschappij biedt en ook hoort te bieden, de fysieke integriteit en eigendommen van medeburgers ten volle dienen te worden gerespecteerd. De in het strafrecht op dit punt verankerde normen dienen actief te worden uitgedragen. De gelegenheid om met deze normen de hand te lichten, dient zo klein mogelijk te worden gemaakt. De uitoefening van persoonlijk en functioneel toezicht is hierbij volgens de commissie onmisbaar⁴.

Deze visie wordt op talrijke terreinen nader gepreciseerd; van openbaar vervoer tot werkgelegenheid, van onderwijs tot economische zaken. Hiermee raakt de commissie aan verschillende gebieden van overheidsbeleid. In feite bepleit zij dat de preventie en de bestrijding van de kleine criminaliteit in het gehele overheidsbeleid wordt meegenomen, als een facet van alle beleid.

1.2.3 De nota Samenleving en criminaliteit

Voortbouwend op het interimrapport van de Commissie Roethof bracht de regering in 1985 de beleidsnota 'Samenleving en criminaliteit' uit. De term kleine criminaliteit is hierin vervangen door de term veel voorkomende criminaliteit. Hiermee wordt meer nadruk gelegd op het eerste criterium van Roethof c.s., de massaliteit. Wat de bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit betreft, sluit deze nota aan bij de analyse van het interimrapport van de Commissie Roethof⁵. Toch worden in de nota ook nieuwe accenten gelegd.

Samengevat komen de beleidsvoornemens neer op:

1. het activeren van de medeverantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen voor de preventie van de veel voorkomende criminaliteit;
2. het verminderen van de kloof tussen het aantal gepleegde misdrijven en het aantal strafrechtelijke correcties;
3. het versterken van de normbevestigende werking van het optreden van politie en justitie (o.a. door het uitvoeren van controles)⁶.

Het eerste voornemen wordt voornamelijk uitgewerkt via de bestuurlijke preventie. Het kabinet onderscheidt hier drie hoofdlijnen:

- a. de ontwikkeling van een bebouwde omgeving die qua planologische en bouwtechnische kenmerken zo min mogelijk gelegenheid biedt tot het plegen van delicten;
- b. het versterken van de binding van de opgroeiende generatie met de maatschappij;
- c. de versterking van het functionele toezicht door conducteurs, conciërges, winkelpersoneel, sporttrainers, jongerenwerkers en dergelijke op potentiële wetsovertreders⁷.

Ter stimulering van de bestuurlijke preventie is een fonds in het leven geroepen waaruit veelbelovende projecten gesubsidieerd kunnen worden. Voor het versterken van het functionele toezicht kan volgens de nota mogelijk een beroep worden gedaan op de (in voorbereiding zijnde) Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden (WOAU).

Het tweede voornemen komt neer op het vergroten van de pakkans en de straffkans en ligt dus in de sfeer van de formele handhaving. Het derde punt sluit hier op aan; het formuleert de hypothese dat reactie op een delict door

⁴] Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 59.

⁵] Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 995, nr. 1-2, blz. 22.

⁶] Ibid., blz. 10.

⁷] Ibid., blz. 9.

het strafrechtelijk handhavingsapparaat de norm versterkt en daarmee toekomstige overtredingen of misdrijven zal voorkomen. De tweede en derde voornemens komen dus neer op: *preventie door repressie*.

Vergeleken met de analyse van de Commissie Roethof wordt in Samenleving en criminaliteit meer aandacht gegeven aan het formele handhavingsaspect, ofte wel de justitiële kant van de strafrechtshandhaving, maar het belang hiervan wordt bij de veel voorkomende criminaliteit uitdrukkelijk gezien als ondersteunend. Het opsporen wordt afhankelijk gesteld van de inspanningen van burger, maatschappelijke organisaties en bestuur. Het meest concreet zijn de aanbevelingen over de procedures (driehoeksoverleg tussen politie, justitie en bestuur) en over de capaciteit (cellen). Het beleid steunt hierbij sterk op de idee van preventie via normbevestiging. Deze normbevestiging moet de uitkomst zijn van repressie door de formele handhavingsinstanties. Het onbestraft laten van crimineel gedrag zou demotiverend werken op de handhaving van de normen. Een aankondiging van de uitbreiding van het aantal cellen wordt dan ook gemotiveerd met het argument dat 'de huidige tekorten niet langer kunnen worden getolereerd, aangezien de geloofwaardigheid en effectiviteit van de strafrechtspleging hierdoor rechtstreeks worden aangetast'⁸.

Actieplan

In januari 1987 zonden de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een actieplan naar de Tweede Kamer, waarin mededeling werd gedaan van verschillende plannen voor preventie en nadere studie:

- verbeteringen in de regelgeving, onder andere in de vorm van nieuwe richtlijnen voor de zorg voor slachtoffers en voor het verhalen van schade;
- maatregelen om de verloedering van de naoorlogse hoogbouw te voorkomen en wettelijke bepalingen over de beveiliging van woningen;
- versterking van de normstellende functie van het jeugd- en jongerenwerk;
- aanstelling van huismeesters;
- onderzoek naar de preventie van winkeldiefstallen;
- een plan voor bestrijding van heling;
- instelling van een interdepartementale projectgroep voor de bestrijding van voetbalvandalisme;
- uitbreiding van het aantal bewaakte fietsenstallingen;
- stimuleringsregeling voor de opzet van HALT-bureaus, voor de bestrijding van vandalisme.

1.2.4 Conclusie

Overziet men de rapporten van de Commissie Roethof en de recente beleidsstukken van de regering, dan springen twee punten in het oog.

In de eerste plaats heeft de kleine (nu: veel voorkomende) criminaliteit een eigen plaats gekregen als aparte categorie naast de bovenlokale en georganiseerde misdaad. In de nota Samenleving en criminaliteit is deze zelfstandigheid niet volledig geworden (er worden tevens maatregelen aangekondigd tegen de meer ernstige vormen van veel voorkomende criminaliteit) en gezien de hierboven gesignaleerde afbakingsproblemen kan dit ook nauwelijks anders. De tendentie is echter onmiskenbaar. Er worden specifieke beleidsadviezen en beleidsvoornemens inzake de veel voorkomende criminaliteit genoemd: minder gelegenheid, meer functioneel toezicht en meer relationeel toezicht c.q. versterking van de sociale bindingen. Deze koers berust bovenal op de oorzakenanalyse van de Commissie Roethof, een analyse die – het is van verschillende kanten reeds benadrukt – wordt gekenmerkt door (soms zeer) aannemelijke, maar toch niet empirisch vastgestelde causale ver-

^{8]} Ibid., blz. 11.

banden tussen uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in sociale bindingen en veranderingen in criminaliteit⁹.

In de tweede plaats vloeit uit het door de Commissie Roethof voorgestane en door de regering overgenomen beleid logisch voort, dat maatregelen niet meer uitsluitend betrekking hebben op het politieel en justitieel beleid. Het interim-rapport van de commissie tracht aannemelijk te maken dat de preventie en bestrijding van de kleine criminaliteit een gezamenlijke inspanning vergen van de Rijksoverheid, de lagere overheden, maatschappelijke instituties en geledingen.

Mede hierdoor is de vraag naar voren gekomen in hoeverre de overheid zelf verantwoordelijk is voor de groei van de criminaliteit. De commissie stelt op verschillende plaatsen in haar interimrapport vast, dat er een verdichting van regels heeft plaatsgevonden die niet gepaard is gegaan met voldoende uitbreiding van het toezicht op de naleving van die regels. In concreto signaleert zij deze problematiek op het gebied van het verkeer.

De rol van de overheid komt ook in het geding waar de vraag rijst of zij met betrekking tot de sociale bindingen in de privésfeer een actief beleid moet voeren. De Commissie Roethof formuleert haar mening hierover als volgt:

‘De commissie is ervan overtuigd dat veel kleine criminaliteit zou kunnen worden voorkomen indien ouders en andere opvoeders meer toezicht zouden uitoefenen op het doen en laten van hun kinderen. Zij betwijfelt echter of het op de weg ligt van de overheid om zich zo rechtstreeks te bemoeien met het privéleven van de burgers door bijvoorbeeld op te roepen tot een hechter gezinsleven. Zo’n oproep zou een belangrijke verworvenheid van de pluriforme samenleving, namelijk de keuzevrijheid voor wat betreft het particuliere leefpatroon, op de tocht zetten. Zeker is dat daarop gerichte beleidsmaatregelen bij althans een deel van de bevolking op verzet zullen stuiten. De commissie acht het hoe dan ook onwaarschijnlijk dat een dergelijk beleid op de korte termijn succes zal hebben, aangezien de huidige kenmerken van het Nederlandse gezin worden bepaald door een veelheid aan economische, maatschappelijke en culturele factoren van structurele aard. Een beleid dat is gericht op een hervorming van het gezinsverband zal hierdoor in feite neerkomen op een omstreden moraliserend appèl zonder tastbaar resultaat’¹⁰.

Niettemin ligt hier wel een probleem. De overheid is in zekere zin altijd moraliserend, ook als zij dit zelf niet wil. Haar regelgeving is mede bepalend voor de stelling en handhaving van morele normen. Het gedrag van gezagsdragers geeft aan wat (blijkbaar) ‘kan’. Omgekeerd kan tolerantie van de samenleving een pendant vinden in tolerantie van de overheid, wanneer zij regeloverschrijdend gedrag toelaat en aldus lijkt te accepteren.

Deze relaties tussen regelverdichting en regeloverschrijding en tussen het gedrag van de overheid en de normstelling en normhandhaving vormen een belangrijk aandachtspunt, waaraan de Commissie Roethof niet toekwam. Zij adviseerde in haar eindrapport om verder adviezen in te winnen over de wijze waarop de preventie van normoverschrijdend gedrag door het daarop gerichte optreden van overheidsorganen kan worden versterkt en verbeterd¹¹. Naar aanleiding hiervan heeft de regering aan de WRR advies gevraagd.

⁹] P. Kapteyn, ‘Het nieuwe gelijk? Over het oordeel van de Commissie Kleine Criminaliteit’, *Tijdschrift voor criminologie*; 1986, 5/6, blz. 247-255.

F.L. Leeuw e.a., *Sociale bindingen van jongeren, kleine criminaliteit en beleid*; Leids Instituut voor Sociaal Beelidsonderzoek, 1987.

¹⁰] *Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit*, op. cit., blz. 41.

¹¹] *Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit*, op. cit., blz. 37.

1.3 De marges van de rechtsstaat

In een rapport over rechtshandhaving past een korte beschouwing over de marges die de rechtsstaat stelt bij de daadwerkelijke handhaving van het recht door de overheid in haar verschillende verschijningsvormen.

1.3.1 De rechtsstaat als waarborg en als resultaat

In de rechtswetenschap en de rechtspraktijk pleegt het accent te liggen op het uitwerken en bewaken van de normatieve voorwaarden waaronder de overheid het recht tegenover de burger mag handhaven. De rechtsstaat als samenstel van waarborgen voor de burger heeft sedert het eind van de achttiende eeuw geleidelijk aan gestalte gekregen in het constitutionele recht (o.m. in het legaliteitsbeginsel, de gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechter en in de klassieke grond- of vrijheidsrechten), in het materiële en formele strafrecht, alsmede in de administratieve rechtsbescherming en de daarmee verbonden algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De *rechtsstaat als waarborg* vindt zijn belangrijkste, zij het niet uitsluitende, uitdrukking in het behoorlijk proces (van wetgeving, van bestuur en van strafvervolging) en in de gebondenheid van wetgever, bestuur en rechter aan (grond)wettelijke normen.

Bij alle politieke en maatschappelijke aandacht die sinds het eind van de negentiende eeuw is gegeven aan de geleidelijke opbouw van de sociale rechtsstaat of verzorgingsstaat met zijn typisch positief of actief optredende overheden, is de belangstelling voor de rechtsstaat als stelsel van waarborgen voor de burger tegen het dwingende en sanctionerende optreden van de overheid zeker niet minder geworden. Met de omvang en intensiteit van het publiek bestuur zijn ook de rechtswaarborgen tegenover dat bestuur kwalitatief en kwantitatief versterkt. Zo zijn tot ongeveer het eind van de jaren zeventig in het Wetboek van Strafvordering en, in wat mindere mate, in het Wetboek van Strafrecht tal van wijzigingen aangebracht tot versterking van de processuele positie van de verdachte. Met eerst de Wet beroep administratieve beschikkingen en naderhand de Wet administratieve rechtsspraak overheidsbeschikkingen zijn de in het begin van de jaren zeventig nog bestaande leemten in de administratieve rechtsbescherming goeddeels gedicht. De ontwikkeling en uitwerking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de administratieve jurisdicties is tot op zekere hoogte een vervanging gaan vormen voor de minder strikte binding van het actieve overheidsbestuur aan de wet. De ontwikkeling van de rechtsstaat Nederland weerspiegelt in grote lijnen de rechtsontwikkelingen buiten onze grenzen. Deze hebben overigens een belangrijke neerslag gevonden in rechtstreeks binnen onze rechtsorde werkende internationale verdragen als het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Op hun beurt conditioneren deze verdragen weer het optreden van de Nederlandse wet- en regelgever en het bestuur, zoals ook de laatste jaren weer herhaaldelijk is gebleken.

Bij alle aandacht in rechtspraktijk en doctrine voor de beperkingen die de rechtsstaat aan het 'mogen' van de overheid stelt, dreigt wel eens wat uit het oog te raken dat de beginselen van de rechtsstaat ook een positieve, verplichtende strekking hebben. *De rechtsstaat is meer dan een samenstel van juridische waarborgen tegenover de overheid; hij houdt ook de verplichting in te verzekeren dat in het verkeer van overheid en burgers en van burgers onderling het recht tot gelding komt en, zo nodig, effectief wordt gehandhaafd.* Het resultaat van de rechtsstaat – zijn 'moeten' – kan bij benadering worden omschreven als een maatschappelijke toestand waarin de burgers zich vrij van vrees voor zowel de overheid en haar dienaren als voor elkaar kunnen bewegen. Hoe groot ook de intrinsieke waarde van een met vele procedurele waarborgen omgeven strafproces en van een uitgebreide administratieve rechtsbescherming is, als enige uitdrukking van de rechtsstaat schieten zij te kort indien in de samenleving de materiële normen van het recht onvoldoende tot gelding kunnen komen doordat zij niet afdoend worden toegepast, bewaakt en, zo nodig,

gesanctioneerd. De rechtsstaat impliceert kortom de rechtsplicht tot rechtshandhaving.

Er bestaat een moeilijk op te lossen spanning tussen het *mogen* en *moeten* van de rechtsstaat, doordat de rechtswaarborgen die het dwingende optreden van de overheid tegenover de burger conditioneren, haar tevens aan vrij strakke banden leggen bij de actieve handhaving van het recht. Deze meestal latente spanning treedt naar buiten, wanneer de naleving van het recht als problematisch wordt ervaren en wanneer de handhavingscapaciteit van het politieke en justitiële apparaat te kort schiet tegenover veel voorkomende vormen van regeloverschrijdend gedrag. Een zekere geneigdheid om dan aan de waarborgzijde van de rechtsstaat wat te gaan sleutelen ten einde de feitelijke handhaving van het recht doeltreffender, doelmatiger, sneller en minder kostbaar te maken, ligt dan voor de hand.

Op de pogingen die de laatste vijf jaar zijn ondernomen om te komen tot een zekere stroomlijning en vereenvoudiging van vooral de strafrechtspleging, past een genuanceerde reactie. Voor zover deze erop gericht zijn de interne efficiëntie van het opsporings- en vervolgingsapparaat te vergroten, verdienen zij ondersteuning. Zoals in dit rapport, in de hoofdstukken 2 en 3, zal worden uiteengezet, is de maatschappelijke context waarin veel voorkomend en ernstig wetsoverschrijdend gedrag plaatsvindt, in menig opzicht verzakelijkt en dynamischer geworden. Een bestuurlijk-justitieel apparaat dat deze ontwikkeling niet volgt, loopt het gevaar ineffectief te worden in de uitvoering van zijn primaire plicht tot daadwerkelijke handhaving van het recht.

Waar vereenvoudigende en stroomlijnende maatregelen de rechtspositie van de burger in zijn verschillende hoedanigheden bij de toepassing van het strafrecht gaan raken, is echter grote voorzichtigheid op haar plaats. De marges waarbinnen deze maatregelen kunnen worden genomen, zijn ook uit een internationaal-rechtelijk gezichtspunt, tamelijk krap. Deze maatregelen moeten worden getoetst aan meer algemene beginselen van rechtsstatelijkheid. Bovendien moet zorgvuldig worden nagegaan of de ervan verwachte winst aan doelmatigheid bij de rechtshandhaving wel opweegt tegen de verliezen aan legitimiteit die een te gemakkelijk wijzigen van ons reeds lang gecodificeerde strafprocesrecht kan meebrengen. *Een te eenzijdig beleidsinstrumentele opstelling van de wetgever is hier riskant.* Een zorgvuldige voorbereiding van de desbetreffende wetgeving, waarbij nauwkeurig wordt gelet op de consistentie van het systeem van het strafprocesrecht als een samenstel van nodige rechtswaarborgen, is een dwingende noodzaak. Gelegenheids- of verlegenheidswetgeving is hier niet op haar plaats.

Hiermee wil de WRR niet stellen, dat wijzigingen van en aanpassing in het stelsel van rechtswaarborgen voor de burger per definitie uitgesloten moeten zijn. Aanpassingen daarvan kunnen nodig zijn, omdat de maatschappelijke context waarin deze waarborgen tot gelding moeten komen zodanig veranderd is, dat de keerzijde van het rechtsstaatsbeginsel, namelijk de verplichting om het recht tot gelding te brengen, in het gedrang komt. Aanpassingen kunnen ook verantwoord blijken, indien het bestaande samenstel van rechtswaarborgen, dat stukje bij beetje tot stand is gebracht, in zijn toepassingspraktijk onevenwichtigheden blijkt te vertonen. Het evenwicht tussen de rechtsstaat als waarborg en als resultaat moet steeds opnieuw worden gezocht en gevonden. De noodzaak om zorgvuldig te blijven letten op het bewaren van het evenwicht tussen de rechtsstaat als waarborg en de rechtsstaat als resultaat, kan onder omstandigheden – zij lijken zich thans voor te doen – meebrengen dat de belangrijkste oplossing voor de rechtshandavingsproblematiek moet worden gezocht in een verruiming van de capaciteit van het met de daadwerkelijke handhaving van het recht belaste apparaat. Dit geldt vooral daar waar er sprake is van een toeneming van veel commune criminaliteit. Capaciteitsvergroting hoeft niet meteen te dwingen tot vergroting van de personele en materiële omvang van het apparaat; in sommige schakels van de keten is zeker met een vergroting van de interne efficiëntie het een en ander te bereiken. Deze impliceert evenmin een verzwaring van de afzonderlijke sanctie, maar wèl een

verruiming van het vermogen om op overschrijdingen te reageren, ook waar het om op zichzelf beschouwd niet zo ernstige feiten gaat. De strafrechtelijke rechtshandhaving blijft hier vaak de enige remedie en steeds het nodige sluitwerk. Zo blijft een volwaardige rechtsstaat steeds 'due process' en 'crime control' in vereniging vergen.

I.3.2 De sociale rechtsstaat

De ontwikkeling van de klassieke negentiende eeuwse rechtsstaat tot de huidige sociale rechtsstaat heeft onder meer meegebracht dat de staat waarborgen is gaan bieden voor de bestaanszekerheid van zijn burgers, meer maatschappelijke gelijkheid is gaan nastreven en dat hij zich de behartiging en bescherming van tal van belangen is gaan aantrekken die in het ongecorrigeerde maatschappelijk verkeer in het gedrang dreigden te komen. De sociale rechtsstaat streeft kortom een toestand na waarin burgers zich vrij van vrees voor elkaar, voor de overheid en voor calamiteiten in gelijkwaardigheid kunnen bewegen. Deze staat kenmerkt zich door een groot aantal uiteenlopende doeleinden die hij met zijn optreden nastreeft, en waarbij hij tal van middelen in wisselende samenstelling en omvang hanteert. De evolutie van de rechtsstaat tot sociale rechtsstaat heeft aanleiding gegeven tot een tweede spanning, namelijk die tussen de beginselen van de rechtsstaat als waarborg en resultaat enerzijds en anderzijds het beleidsinstrumentele optreden van de sociale rechtsstaat die voortdurend regelend, financierend of belastend in de maatschappij tussenbeide komt. Deze spanning treedt het duidelijkst op bij de toepassing van de wet- en regelgeving die de overheid op tal van beleidsgebieden hanteert. Met deze wet- en regelgeving worden in de regel zwaarwegende maatschappelijke belangen nagestreefd, die de burger indirect aangaan. Meer direct brengt de toepassing van dit recht in de persoonlijke sfeer nu eens omvangrijke lasten (de fiscale en de sociale-zekerheidswetgeving), dan weer omvangrijke voordelen (subsidies, uitkeringen en andere prestaties) en ten slotte soms verregaande beperkingen mee (de ruimtelijke regelgeving en milieuwetgeving). Ofschoon aan deze wet- en regelgeving wel normatieve noties ten grondslag kunnen liggen, heeft zij in haar toepassing en handhaving een steeds sterker wordende instrumentele inslag gekregen.

De naleving en handhaving van deze wetgeving klemt thans in velerlei opzicht. Groeiende problemen doen zich in de bestuurlijke sfeer zelf voor, waar de binding aan wet en wettelijke regel minder vanzelfsprekend lijkt te worden tegenover de eisen die de – overigens snel wisselende en uiteenlopende – doeleinden van het beleid stellen. Zij klemt in de verhouding tussen de verschillende overheden en de burgers, waar de laatsten zich mogelijk nog wel naar de letter van de wet gedragen, maar niet naar de hun vaak niet duidelijke bedoelingen van die overheden. Zij klemt niet in de laatste plaats tussen de verschillende overheidsinstanties onderling.

Een en ander heeft tot gevolg dat de sociale rechtsstaat kampt met een sterk toenemende handhavingsproblematiek bij de ten uitvoerlegging van de omvangrijke wet- en regelgeving, waarvan zij zich moet bedienen. Deze problematiek is, binnen de marges die de beginselen van de rechtsstaat stellen, niet op te lossen door de strafrechtelijke rechtshandhaving een effectiever instrument van wisselende beleidsinzichten te maken. Naar in hoofdstuk 2 zal worden uiteengezet, zal de oplossing hier moeten liggen in een aanpassing van het wetgevingsbeleid, dat veel sterker in een uitvoerings- en handhavingsperspectief zal moeten worden gebracht. In essentie zullen de rechtsstaat en de interventies van de sociale rechtsstaat weer nader tot elkaar moeten worden gebracht om de rechtshandhavingsproblemen te kunnen oplossen.

1.4 Uitwerking van de probleemstelling

1.4.1 Rechtshandhaving en de sociale rechtsstaat

De vraag of de huidige rechtshandhavingproblematiek mede een gevolg is van de manieren waarop de overheid, als wetgever en uitvoerend bestuur, optreedt om haar beleidsdoelstellingen aan burgers op te leggen, verdient een genuanceerde benadering. Immers, het overheidsgedrag speelt een heel onderscheiden rol bij de verschillende typen van normstelling en normoverschrijding.

In de eerste plaats roept de ontwikkeling van de sociale rechtsstaat steeds verdergaande behoeften op aan rechtsregels die het gedrag van burgers onderling coördineren en het gedrag van burgers en overheid onderling regelen. Deze coördinatie valt in hoge mate toe aan de overheid, in haar verschillende hoedanigheden van wetgever en uitvoerend en rechtshandhavend bestuur. Het gaat hier om de twee grote complexen van regelgeving van de sociale rechtsstaat, namelijk de wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten (bijv. de belastingwetgeving, de sociale zekerheid) en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer (bijv. de volksgezondheid, de bescherming van het milieu, de openbare veiligheid, de bescherming van de consument).

De regels waarin dit beleid is uitgewerkt, hebben over het algemeen een geringe normatieve lading. Zij zijn doorgaans beleidsinstrumenteel en zij verschillen vaak sterk naar tijd en plaats; zij hebben een hoge omloopsnelheid, wat problematisch kan zijn voor de burgers die door deze regels in het bijzonder worden geraakt. Indien de hoogte van de individuele huursubsidie op korte termijn wordt veranderd, kunnen de consequenties daarvan voor de subsidiegechtigden ingrijpend zijn. De doeleinden die de overheid met deze regels nastreeft, kunnen onderling conflicteren. Er bestaat bijvoorbeeld ontegenzeggelijk een spanning tussen regels die investeringen in vissersschepen fiscaal stimuleren en regels die het gebruik van deze schepen, ter bescherming van de visstand beperken.

Dergelijke conflicterende doeleinden en conflicterende regels scheppen in de persoonlijke sfeer van de burger onaangename dilemma's, die niet zelden, mogelijk vaak, opgelost worden door regelontwijkend of regelvertredend gedrag. In zoverre kan men hier inderdaad een verband onderkennen tussen overheidsgedrag en regeloverschrijding.

De handhavingproblematiek van deze regels wordt voorts nog gecompliceerd doordat de overheid bij de uitvoering en toepassing zelf niet altijd consistent optreedt: het probleem van het 'medeplichtige' bestuur bij de handhaving van de milieuwetgeving tegenover economische belangen, of het probleem van het niet-controlerende bestuur waar de toepassing van de regel naar de letter te veel problemen oplevert. In dergelijke situaties neemt de afstand geleidelijk toe tussen de woorden van de wet en de bedoeling van de wetgever aan de ene kant en de feitelijke beleidspraktijk aan de andere kant. Indien voorts de mening postvat dat de wet er niet of niet veel toe doet, zal dit tot gevolg hebben dat burgers hun gedragingen minder of in het geheel niet meer op de wet afstemmen.

1.4.2 Rechtshandhaving en commune criminaliteit

De adviesaanvraag geeft echter niet alleen aanleiding in te gaan op de nalevingsproblematiek die zich voordoet bij de typische wetgeving van de sociale rechtsstaat. Zij heeft ook betrekking op andere soorten criminaliteit. Hierbij is vooral te denken aan de in paragraaf 1.2.1 genoemde vermogens- en ruwheidsdelicten, vormen van commune criminaliteit die sterk zijn toegenomen. Ten aanzien van de commune criminaliteit bevindt de overheid zich in een andere positie dan bij de typische regelgeving van de sociale rechtsstaat. Immers, er bestaat een onmiskenbare continuïteit en een betrekkelijk grote eensgezindheid over wat er in de Nederlandse samenleving als commune cri-

riminaliteit moet worden beschouwd. Slechts weinigen zullen bestrijden dat het lijf en goed van de burger bescherming behoeven tegen inbreuken daarop. De regels die de wetgever in overeenstemming met de heersende maatschappelijke normen over deze onderwerpen in het Wetboek van Strafrecht heeft neergelegd, vergen derhalve in het kader van dit advies geen nadere beschouwing. Hier zit het probleem niet zozeer bij de regelstelling, maar bij de handhaving van deze regels. Het gaat hier in de kern om het gegeven dat de opsporings- en handhaving capaciteit van het politieke en justitiële apparaat niet opgewassen blijken tegen de frequentie waarin de normen die betrekking hebben op de bescherming van lijf en goed, worden overtreden.

1.4.3 Strafrechtelijke rechtshandhaving

Bij politie en justitie is er een groeiende werklast door de toeneming van het aantal regeloverschrijdingen, zowel in de sfeer van de instrumentele wetgeving van de sociale rechtsstaat als in de sfeer van het Wetboek van Strafrecht. Volgens de adviesaanvraag dient tevens aan de plaats en de zin van het strafrechtelijke repressieve optreden naast, na of in combinatie met andere maatschappelijke, bestuurlijke en publieke reacties, in het bijzonder privaatrechtelijke en bestuurlijke sancties, aandacht te worden besteed. De enkele vraag naar de plaats en de zin van het strafrechtelijke repressieve optreden naast of in combinatie met andere preventieve of repressieve overheidsreacties, dwingt ertoe na te gaan of het politieke en justitiële optreden wel voldoende kan worden afgestemd op het bestuurlijke handelen. Hier rijzen niet te onderschatten organisatorische problemen, die zich zowel in de justitiële sfeer als in de bestuurlijke sfeer blijken voor te doen. Voorts dient te worden onderzocht of, daar waar strafrechtelijke rechtshandhaving noodzakelijk zal blijven, de effectiviteit ervan vergroot moet en kan worden, zonder aan het rechtsgehalte ervan afbreuk te doen. Het gaat hierbij vooral om de vraag of de bestaande middelen voldoende zijn en doelmatig worden gebruikt.

1.4.4 De behandeling van de verschillende onderwerpen van de adviesaanvraag

Over de drie hiervoor genoemde onderwerpen van de adviesaanvraag is de afgelopen jaren een grote hoeveelheid rapporten verschenen, waarvan sommige zeer uitvoerig zijn en met gegevens onderbouwd. De verschillende studies hebben echter betrekking op enkele onderdelen van de drie hiervoor genoemde onderwerpen. Het hier voorliggende rapport beoogt een bredere beschouwing te geven. Deze gaat in op de voorbereiding van het overheidsoptreden, de wetgeving, de uitvoering van de wetgeving, de controle op de naleving, de preventie van commune criminaliteit door ander bestuurlijk handelen en de strafrechtelijke rechtshandhaving.

De centrale gedachte van het rapport is de volgende. Er doet zich in het overheidsbeleid bij de bestrijding van regeloverschrijdend gedrag van burgers een opmerkelijk verschijnsel voor: in het tegengaan van commune criminaliteit wordt thans steeds meer het accent gelegd op vormen van bestuurlijk handelen die dergelijke normoverschrijdingen kunnen voorkomen, terwijl de strafrechtelijke rechtshandhaving en de specifieke problemen die zich daarbij voordoen, relatief minder aandacht krijgen. Overschrijdingen van de instrumentele rechtsregels waarvan de sociale rechtsstaat zich vooral bedient, leiden daarentegen steeds meer tot het gebruik van strafrechtelijke rechtshandhavingsmiddelen.

Op grond van zijn analyses van de problematiek beveelt de Raad in dit rapport een ander accent in deze benadering aan.

- *Bij overtreding van de instrumentele beleidswetgeving kunnen preventieve maatregelen in alle schakels van de beleidsketen, alsmede niet-strafrechtelijke sancties, een betere oplossing bieden.*
- *Bij de bestrijding van de commune criminaliteit zal, onverlet het zoeken naar geëigende vormen van preventie, de strafrechtelijke rechtshandhaving een meer centrale plaats moeten innemen mede als ondersteuning van preventie.*

Bij de instrumenteel gerichte regelingscomplexen die typerend zijn voor de

sociale rechtsstaat, waar de overheid lang niet altijd kan bouwen op een bij de burgers in den brede aanwezig normbesef, kan met vrucht getracht worden door middel van preventief optreden in alle schakels van het beleidsproces (te beginnen met de beleidsvoorbereiding zelf en eindigend bij een gedegen controle op de naleving van kwetsbare regels) een verbetering van de naleving ervan te bewerkstelligen. Hier is de strafrechtelijke rechtshandhaving het sluitstuk wanneer alle andere middelen van preventieve en repressieve aard (bestuursrechtelijke en eventueel privaatrechtelijke sancties) hebben gefaald. Ten aanzien van de preventie van veel voorkomende commune criminaliteit, waar wel sprake is van een levend normbesef, kan een versterking van de maatschappelijke en de bestuurlijke gedragscontrole wel enige effecten hebben. Echter, of deze gevolgen blijvend zullen zijn, hangt uiteindelijk in hoge mate af van de beschikbaarheid van een strafrechtelijke repressie als sluitstuk op de door particulieren of door bestuur genomen preventieve maatregelen. Vormen van particuliere gedragscontrole of zelfbescherming en bestuurlijke preventie die niet worden gedekt door een adequate justitiële rechtshandhaving zullen, indien zich desondanks normoverschrijdingen voordoen, al gauw weinig effectief blijken. Zo kan versterking van de functionele controle onder omstandigheden een drempelverhogende werking hebben voor degenen die bepaalde normen willen overtreden. Dit effect gaat echter onmiddellijk teloor, indien die controle niet voorzien is van de mogelijkheid om, zo nodig, te kunnen terugvallen op strafrechtelijke sanctiemogelijkheden.

Daarnaast heeft een zuiver bestuurlijke preventie, indien zij eenzijdig wordt toegepast, bezwaren. Preventief bestuurlijk beleid richt zich in beginsel tot alle burgers; zij kan derhalve het gevaar inhouden van onevenredige vrijheidsbeperkingen in het maatschappelijke verkeer, omdat deze ook de overgrote meerderheid van de goedwillende burgers treffen. Een dergelijk beleid kan ook in sociaal opzicht onevenwichtig uitvallen. Indien bijvoorbeeld het overheids-optreden afhankelijk wordt gesteld van door de belanghebbende burgers en ondernemingen zelf uitgeoefend toezicht, zal de criminaliteit zich kunnen verplaatsen naar die personen en ondernemingen die niet in staat zijn zichzelf te beschermen. De ervaringen in de Verenigde Staten nopen in dit opzicht tot voorzichtigheid. Een ongerichte preventieve controle van het gedrag van burgers is bovendien lang niet altijd doelmatig, omdat de normen waar het om gaat, door het overgrote deel van de bevolking nog steeds worden aanvaard en gerespecteerd. Dan kan van een doelmatig plaatsvindende politiecontrole en een gerichte repressieve strafvervolgning voor de veel voorkomende commune criminaliteit veel meer preventieve werking uitgaan op potentiële of reële daders.

Uiteraard worden in het rapport op deze algemene gedachten de nodige nuances aangebracht. In de uiteindelijke aanbevelingen zal blijken dat ook bij de handhaving van de typische instrumentele wetgevingen van de sociale rechtsstaat repressief, strafrechtelijk ingrijpen soms de enige mogelijke aanpak oplevert en, omgekeerd, dat er ook vormen van bestuurlijke preventie zijn die een in menig opzicht noodzakelijk complement vormen op de strafrechtelijke repressie van commune criminaliteit.

1.5 Inrichting van dit rapport

In de hierna volgende hoofdstukken worden de verschillende onderwerpen van de adviesaanvraag op de voet gevolgd. In hoofdstuk 2 komt de rechtshandavingsproblematiek aan de orde die zich voordoet bij de omvangrijke complexen van regelgeving van de sociale rechtsstaat (de wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer). De wegenverkeerswetgeving en de specifieke problemen die de toepassing en handhaving hiervan oproept, komen in dit hoofdstuk alleen zijdelings aan de orde. Van een wat uitgebreide behandeling is afgezien, omdat deze wetgeving thans in den brede wordt herover-

wogen en omdat zeer binnenkort een fundamentele verandering zal worden aangebracht in de handhaving ervan, door de introductie van een stelsel van administratieve boetes voor verkeersovertredingen. Het onderwerp van hoofdstuk 3 is de mogelijkheid van maatschappelijke, bestuurlijke en strafrechtelijke beïnvloeding van de veel voorkomende commune criminaliteit, in het bijzonder diefstal, vandalisme en geweld. De beperking tot vormen van veel voorkomende commune criminaliteit sluit een behandeling van ernstige, maar veel minder frequente delicten, zoals levensdelicten, zware zedendelicten en kapitale fraudes uit. Hierbij wordt eerst ingegaan op enkele maatschappelijke ontwikkelingen die bepalend kunnen zijn voor de toeneming van commune criminaliteit: de maatschappelijke positie van de jeugd in het algemeen en van randgroepjongeren en jongeren uit etnische minderheidsgroepen in het bijzonder, alcohol- en drugmisbruik, de rol van de ruimtelijke omgeving en het ontstaan van een informele economie waarin de opbrengsten van vooral diefstal kunnen verdwijnen. Hoofdstuk 4 onderzoekt of en hoe in de organisatie van rechtshandhaving beter kan worden aangesloten op initiatieven in de bestuurlijke sfeer en of en hoe het optreden binnen de verschillende schakels van de justitiële keten kan worden gecoördineerd en versterkt. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en geeft nog eens de aanbevelingen weer.

Vorbereiding

Ter voorbereiding van dit rapport zijn verscheidene studies verricht, waarvan de uitkomsten in het rapport zijn verwerkt. Enkele van deze studies zijn afgerond tot afzonderlijke werkdocumenten. De navolgende studies verschijnen binnenkort in de serie 'Werkdocumenten' van de WRR bij de Dienst Overheids Publikaties in Den Haag.

- J.J. Godschalk, *Fraude met belastingen, subsidies en premies.*
- F.F.W. Brouwer en F.A.C. Meijer van Meijbeek, *Lokale overheid, veel voorkomende criminaliteit en leefklimaat.*
- D. Ruimschotel, *Criminele gedragingen, overheid en samenleving: een drieluik.*
- R.W.M. Geerts, *Knelpunten in en bij het functioneren van de politie.*
- D.W. Steenhuis, *Doelmatigheid van rechtsvervolgning.*

Ten slotte kan worden verwezen naar een afzonderlijk themanummer van het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*, waarvan de inhoud mede bepaald is door de thematiek van de adviesaanvraag, namelijk het nummer over Sociale Controle van november/december 1987.

2.1 Inleiding

De kern van de adviesaanvraag aan de WRR luidt 'gegeven veranderde en veranderende maatschappelijke ontwikkelingen, doet zich de kernvraag voor hoe de overheid haar gedrag in ruime zin moet inrichten om minder frequent en minder ernstig regeloverschrijdend gedrag van burgers te bewerkstelligen'. Bij de beantwoording van deze vraagstelling doen zich verscheidene voorvragen voor.

Is het gedrag van de burgers frequent en ernstig regeloverschrijdend? Uit hoofdstuk 1 blijkt dat deze veronderstelling in de adviesaanvraag dient te worden gedifferentieerd en gerelativeerd, zij het niet gebagatelliseerd. De redenen tot bezorgdheid kunnen uiteenlopen. Zij kunnen liggen in de maatschappelijke onrust die door regeloverschrijdend gedrag kan ontstaan. Dit is vooral het geval bij de in het volgende hoofdstuk te behandelen commune criminaliteit. Zij kunnen ook liggen in het geleidelijk minder effectief worden van de wettelijke en pseudo-wettelijke regelingen die door de verschillende overheden worden gebruikt voor de verwezenlijking van hun beleidsdoelinden. Wanneer deze belangrijke maatschappelijke belangen betreffen, zoals de bestaanszekerheid van de burgers of de volksgezondheid, geeft een gebrekkige naleving van de betrokken wettelijke regels inderdaad reden tot zorg.

Draagt het overheidsgedrag bij aan het gewraakte gedrag van burgers? De analyses in dit hoofdstuk leiden tot een, zij het genuanceerd, bevestigend antwoord. Waaraan ligt dit, aan de wetgeving, aan het uitvoerend bestuur of aan de handhaving? Dit is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Een actieve overheid, die op steeds meer terreinen intervenueert, streeft hiermee verschillende doelinden na die kunnen convergeren, divergeren en, niet zelden, conflicteren. De uitvoering van de regelgeving wordt gehandicapt door de complexiteit van en de voortdurende wijzigingen in de regelgeving, die weer samenhangen met de noodzaak het overheidshandelen in een dynamische omgeving voortdurend aan te passen. Dit heeft vanzelfsprekend zijn terugslag op de handhaving.

Leidt deze conclusie tot de aanbeveling dat de overheid haar gedrag dient te wijzigen? Alvorens deze vraag te beantwoorden moeten enkele dilemma's naar voren worden gebracht: wat, wanneer de wetgeving berust op een duidelijke politieke voorkeur evenals het handelen van het bestuur; of wat, wanneer politiek en justitie door capaciteitsproblemen gedwongen prioriteiten moeten stellen? Het antwoord zal van geval tot geval uiteen kunnen lopen, maar in het algemeen kan worden gesteld dat een betrouwbare overheid in een sociale rechtsstaat consistent en rechtmatig gedrag dient te vertonen en tevens dat zij bereid en in staat moet zijn een normconform gedrag bij de burgers af te dwingen.

Kortom, de enkele constatering dat de naleving van wettelijke voorschriften in onze samenleving niet meer vanzelfsprekend is, dwingt niet als zodanig tot stellige conclusies ten aanzien van verandering van de desbetreffende wetgeving, de bestuurlijke uitvoering of de bestuurlijke dan wel justitiële handhaving. Hier zijn steeds verschillende keuzes mogelijk, die al dan niet in combinatie kunnen worden gemaakt. Een nieuwe of andere wetgeving en een ander bestuurlijk optreden zullen vaak ook een andere inhoud van het beleid meebrengen. Het is zeer de vraag of men altijd deze prijs voor een verbeterde rechtshandhaving kan eisen en of de politieke organen bereid zijn deze te betalen. Ervaringen in het verleden met notoir moeilijk uitvoerbare wetgeving hebben geleerd dat het terugkoppelingsmechanisme naar de wetgever vaak heel moeizaam werkt. Niet-functionele en onhanteerbare wetgeving heeft vaak lang een symbolisch bestaan gerekt, ook al wist iedere insider dat zij niet

hanteerbaar was en in het maatschappelijk verkeer niet werd nageleefd. De problemen die de huidige overheid ondervindt met de toepassing en naleving van wettelijke voorschriften, hangen ten nauwste samen met de inhoud van die voorschriften, dus met het beleid dat zij daarmee wil voeren. Indien zij niet bereid is de inhoud van haar beleid te veranderen, zullen ook de voorschriften en de toepassing ervan ongewijzigd blijven.

De problemen met de toepassing en naleving van wettelijke voorschriften doen zich niet overal op dezelfde wijze voor. Er zijn wettelijke voorschriften die bestuurlijk geen problemen geven met hun toepassing, maar die toch op grote schaal niet worden nageleefd. Men denke, bijvoorbeeld, aan bepaalde voorschriften uit de wegenverkeerswetgeving. Er zijn andere voorschriften die voor het bestuur heel moeilijk toe te passen blijken en die dan ook in de maatschappelijke praktijk weinig effect zullen sorteren. Dit blijkt zich bijvoorbeeld voor te doen bij onderdelen van de milieuwetgeving. En er zijn voorschriften die door de wetgever zo ingewikkeld zijn gemaakt, dat zij zowel voor het bestuur als voor de burger problemen opleveren. Het is daarom naar het oordeel van de WRR niet juist om in het algemeen uitspraken te doen over 'het falen van de wetgever', of 'het te kort schietende bestuur', of 'de gebrekkige strafrechtelijke handhaving' van de wettelijke regels. Per wetgevingscomplex, zoals bijvoorbeeld de belastingwetgeving, of de sociale-zekerheidswetgeving, dan wel de milieuwetgeving, zal moeten worden nagegaan waar de belangrijkste knelpunten liggen. Nu eens zal blijken dat de voornaamste problemen door de wetgever zelf worden veroorzaakt, dan weer dat de zwakste steen vooral bij het bestuur liggen en ten slotte kan ook blijken dat de politieke of justitiele rechtshandhaving te kort schiet.

Bij de keuze van de in dit hoofdstuk behandelde wetgevingscomplexen heeft de WRR zich laten leiden door het belang van de desbetreffende wettelijke regels voor de fundamentele beleidstaken van de sociale rechtsstaat nu, en naar alle waarschijnlijkheid ook in de afzienbare toekomst. Het gaat hier in grote trekken om twee groepen van wettelijke stelsels. In de eerste plaats de omvangrijke stelsels die het geheel van inkomens- en vermogensoverdrachten naar en van de overheid beheersen, zoals de fiscale wetgeving, de sociale-zekerheidswetgeving en de talrijke subsidieregelingen. Deze stelsels zijn van wezenlijk belang voor de belangrijke functies van de sociale rechtsstaat, zoals zijn waarborgende, presterende en sturende functies. In de tweede plaats de nog steeds omvangrijker en verscheidener wordende wetgeving die de gedragingen van burgers en ondernemers aan kwalitatieve eisen bindt, zoals belangrijke delen van de milieuwetgeving, de warenwetgeving, de arbeidsveiligheidswetgeving en de gezondheidswetgeving.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In de volgende paragraaf wordt eerst een korte beschouwing gewijd aan enkele meer algemene aspecten van de rechtshandhaving in de sociale rechtsstaat (par. 2.2). Daarna wordt een korte karakteristiek gegeven van de in dit hoofdstuk centraal staande groepen van wettelijke stelsels, alsmede een indicatie van de belangrijkste knelpunten die zich bij de uitvoering en handhaving van elk van deze stelsels voordoen (par. 2.3). Daarna wordt de rechtshandhaving op deze terreinen geanalyseerd in termen van typerende vormen van overheidshandelen: wetgeving (par. 2.4), toepassing van de regels en bestuurlijk gedrag (par. 2.5) en de handhaving in eigenlijke zin (par. 2.6). Elk van deze paragrafen wordt besloten met conclusies, die hetzij algemeen zijn, hetzij meer in het bijzonder zijn toegesneden op de beide hoofdterreinen. De in dit hoofdstuk vervatte aanbevelingen geven oplossingsrichtingen voor de rechtshandavingsproblematiek, die elk apart of in combinatie, hun prijs hebben in termen van beleidsinhoud, bestuurlijke handelingsvrijheid en bestuurlijke of justitiële capaciteit.

2.2 Overheidshandelen, recht en rechtshandhaving

2.2.1 De vraag naar recht en rechtshandhaving

Onze laat-industriële samenleving met haar massaproductie en massaconsumptie kenmerkt zich onder meer door een steeds verdergaande arbeidsverdeling en specialisatie, een groter wordende mobiliteit in sociaal en geografisch opzicht, een ruimere beschikbaarheid van kapitaalgoederen en duurzame consumptiegoederen en een relatief aanzienlijk duurder geworden persoonlijke dienstverlening, zowel in de publieke als in de particuliere sfeer. Deze vier ontwikkelingen zijn van groot belang voor de maatschappelijke vraag naar recht en rechtshandhaving.

In een zich steeds verder specialiserende en ingewikkelder wordende samenleving worden de onderlinge verhoudingen tussen de maatschappelijke actoren – burgers, ondernemingen en organisaties – voortdurend verder gejuridiseerd. Waar de uitkomsten van min of meer autonome maatschappelijke processen wezenlijke belangen in het gedrang dreigen te brengen, zullen deze – mede – van overheidswege door middel van publiekrechtelijke wetgeving moeten worden beschermd¹. De groter geworden sociale en geografische mobiliteit heeft de mogelijkheden voor maatschappelijke gedragscontrole aanzienlijk ingeperkt. Het belang van vormen van bestuurlijke en justitiële gedragscontrole is navenant toegenomen.

De veel grotere beschikbaarheid van kapitaal- en duurzame consumptiegoederen heeft op haar beurt ook weer de vraag naar publieke regelgeving en bestuurlijke en justitiële gedragscontrole doen toenemen. Hierbij hoeft, onder andere, slechts te worden gewezen op de ongewenste neveneffecten van bepaalde vormen van productie en van het gebruik van duurzame consumptiegoederen. Zo is de intensivering van het verkeer steeds meer controle gaan eisen op de goede afloop van de verkeersbewegingen, die op hun beurt steeds verdergaand gereguleerd zijn.

De juridisering van de maatschappelijke betrekkingen, zowel tussen burgers onderling als tussen overheid en burgers, de verschuiving van vormen van maatschappelijke gedragscontrole naar vormen van bestuurlijke en justitiële gedragscontrole en de nevengevolgen van de grotere beschikbaarheid aan goederen, leveren alle drie een grotere vraag naar particuliere en publieke, vooral justitiële, diensten op. Echter, doordat de stijging van de produktiviteit in de dienstverlenende sector sterk is achtergebleven bij die van de industriële en agrarische sectoren, werd de dienstverlening in onze samenleving in absolute en relatieve zin steeds duurder. De arbeidskosten in de dienstverlenende sector hebben namelijk, globaal genomen, gelijke tred gehouden met die in de andere meer produktieve sectoren. Het gevolg hiervan is geweest dat, ook al stegen de reële behoeften aan dienstverlening in onze samenleving, de mogelijkheden om hierin te voorzien, zijn afgenomen.

Voor de rechtshandhaving gaat het hier om een belangrijke ontwikkeling. Waar de maatschappelijke vraag naar – arbeidsintensieve – bestuurlijke en justitiële gedragscontrole in verhouding met de groei van bevolking en welvaart onevenredig is gestegen, is het aanbod van de desbetreffende diensten daarbij aanzienlijk achtergebleven. Deze discrepantie tussen de vraag naar en het aanbod van vormen van bestuurlijke en justitiële gedragscontrole is de economische kern van de huidige rechtshandavingsproblematiek.

De hier bedoelde problemen drukken op hun beurt weer zwaarder op de justitiële gedragscontrole (of rechtshandhaving) dan op de particuliere en bestuurlijke gedragscontrole (of rechtshandhaving). Dit komt doordat in onze samenleving de arbeidsintensieve, dus kostbare, gedragscontrole in tweeërlei opzicht wordt afgewenteld. Van de particuliere naar de publieke sfeer en, binnen de

¹] F. Bracke, 'Bronnen en doelstellingen van regulering', in: *Sociaal-economische deregulering*; referaten 18e Vlaams wetenschappelijk congres, Brussel, 1987, blz. 101-122;

W. van Gerven, *Met recht en rede*; Tielst, Lannoo, 1987, blz. 157-172.

publieke sfeer, van de bestuurlijke rechtshandhaving naar de justitiële (straf)rechtshandhaving.

Ofschoon het verschijnsel in dit en het volgende hoofdstuk nog herhaaldelijk aan de orde zal komen, worden hier bij wijze van illustratie enkele voorbeelden van de werking van dit afwentelingsmechanisme gegeven.

Op de markt beschikken producenten en handelaren vaak over een aanzienlijke kennisvoorsprong op de consumenten. Om dezen tegen bedrog en andere oneerlijke praktijken te beschermen, heeft de wetgever geleidelijk een vrij omvangrijke publiekrechtelijke wetgeving voor de zogenoemde economische consumentenbescherming tot stand gebracht, mede onder druk van particuliere belangenorganisaties. De bestuurlijke toepassing van en controle op de naleving van deze wetgeving is echter tamelijk arbeidsintensief; de omvang van hiermee belaste diensten heeft geen gelijke tred gehouden met de uitvoeringslasten van de wetgeving. Deze kan niet (meer) naar behoren worden uitgevoerd. Dit heeft weer tot gevolg dat moet worden teruggevallen op de diensten van opsporings- en justitiële instanties wanneer, mede door een structureel te kort schietende bestuurlijke controle, de wetgeving niet naar behoren blijkt te worden nageleefd.

Niet altijd verloopt de afwenteling van de lasten die een intensieve gedragscontrole meebrengt in twee fasen, dat wil zeggen eerst naar het bestuur en vervolgens naar justitie. Neemt in winkels en warenhuizen het functionele toezicht op goederen en inventaris af, omdat dit, als te arbeidsintensief, te duur wordt, dan zal dit uitnodigen tot meer winkeldiefstal. En meer diefstal leidt tot een groter beroep op politie en justitie.

Zo heeft zich in onze samenleving een grote vraag naar, vooral, justitiële rechtshandhaving ontwikkeld. Het gaat hier om een, in vergelijking met andere vormen van particuliere en bestuurlijke gedragscontrole, relatief dure vorm van gedragscontrole, daar zij een intensief beslag op hoog gekwalificeerd personeel legt. Zo heeft onze samenleving voor de voldoening aan de groeiende vraag naar rechtshandhaving gekozen voor de duurste mogelijke oplossing, die op het ogenblik 'onbetaalbaar' schijnt te worden.

De behoefte aan meer rechtshandhaving is derhalve een neveneffect van onze sociaal-economische ontwikkelingsgang dat niet of onvoldoende door de veroorzakers ervan voor hun rekening is genomen, maar is afgewenteld naar het justitiële circuit en de repressieve strafrechtshandhaving. Het is onverantwoord deze lasten helemaal in de strafrechtelijke sfeer te houden, omdat het met de toepassing van het strafrecht belaste apparaat ze, ook bij een aanzienlijke uitbreiding, niet kan verwerken. Daarom wordt in dit rapport gezocht naar mogelijkheden om de lasten en verantwoordelijkheden voor een behoorlijke toepassing en naleving van het recht in onze samenleving terug te wentelen naar de primair belanghebbende burgers, hun organisaties en naar het bestuur. Uitgangspunt hierbij is dat de lasten die voortkomen uit de behoefte aan meer recht en meer rechtshandhaving, in beginsel dienen te worden opgebracht door degenen bij wie, of de instanties bij welke deze behoeften in het bijzonder rijzen. Naar zal blijken, zijn de mogelijkheden voor een terugwenteling van de rechtshandavingslasten bij de in dit hoofdstuk centraal staande instrumentele beleidswetgeving van de sociale rechtsstaat, waar het bestuur altijd in het voorveld van de wetgeving zit, groter dan bij de commune strafbeoordelingen van het Wetboek van Strafrecht die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

2.2.2 Overheidshandelen en recht

In de rechtsstaat zijn bestendigheid, berekenbaarheid en controleerbaarheid van optreden wezenlijke kwaliteiten voor een goed bestuur. Een actieve overheid heeft echter andere prioriteiten. Zij wil beleid voeren. Beleid voeren houdt in dat met wisselende instrumenten wisselende doelstellingen worden nagestreefd. De wet is voor zo een overheid in de eerste plaats een instrument om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken en pas in de tweede plaats een norm

waaraan zij zich gebonden zou moeten achten². Een actieve overheid is ongedurig en welhaast onvermijdelijk slordig. De ongedurigheid is een gevolg van het beleidsmatig denken en handelen in termen van doeleinden en middelen. Blijven de resultaten van het beleid achter bij de verwachtingen, dan wordt al gauw gegrepen naar 'andere', 'verbeterde' of 'meer' instrumenten. Dergelijke aanpassingen weerspiegelen zich in een welhaast constant vloeiende stroom van wets- en regelwijzigingen. Slordigheden in de uitvoering en toepassing van de wetgeving worden moeilijker te vermijden, naarmate de wettelijke bindingen voor het bestuur onvaster worden. Ook organisaties zijn beperkt in hun aanpassingsvermogen. Een laatste in het oog vallende trek van het moderne bestuur is zijn inconsistentie. De doeleinden die de sociale rechtsstaat nastreeft lopen in menig opzicht uiteen en komen regelmatig met elkaar in conflict. De ene beleidsdoelstelling vormt niet zelden een beperking voor de andere. Doordat de nodige consistentie van het overheidshandelen niet in de wetgeving zelf is verzekerd – dat zou waarschijnlijk ook niet kunnen – moet de afstemming tussen de doeleinden van het beleid bij de toepassing van de wetgeving plaatsvinden. Dit lukt lang niet altijd. Het gebrek aan interne consistentie wordt dan ook als het belangrijkste gebrek van een instrumenteel opzicht te kort schietend overheidsbeleid aangewezen³.

Uit een oogpunt van rechtshandhaving is het echter de kernvraag of een overheid die op zeer veel terreinen een zeer actief beleid wil voeren, naar rechtsstatelijke maatstaven gemeten niet een opportunistische of een onberekenbare overheid wordt. En of die overheid niet steeds meer de op zichzelf legitieme aanspraak op de loyaliteit van de burger tegenover de wet verliest. Een apart probleem hierbij is dat een repressieve justitiële rechtshandhaving bij een 'slordig, onberekenbaar of ondoorzichtig' openbaar bestuur steeds meer op zichzelf komt te staan en steeds moeilijker te rechtvaardigen blijkt. De dilemma's die dan rijzen zijn pittig. Leent de sterk aan procedurele waarborgen gebonden strafrechtelijke rechtshandhaving zich wel voor een wisselende inzet al naar gelang van de beleidsinzichten van het moment? Op deze vraag past een voorzichtige ontkennende antwoord. De tijd die een verantwoorde strafvervolgning in beslag neemt, is menigmaal aanzienlijk langer dan de kortademijs prioriteiten van het beleid. De waardering van de ernst van de afzonderlijke normoverschrijdingen en de daarbij geïndiceerde strafsancie door het Openbaar Ministerie en de strafrechter kan en mag niet steeds congruent zijn met die van de betrokken bestuurlijke instanties, die in de zwaarte van de sancie een uitvoeringsmodaliteit van 'hun' beleid willen zien⁴.

Moet het Openbaar Ministerie vervolgen als het bestuur zelf min of meer medeplichtig is aan wetsoverschrijdend gedrag van burgers, ondernemingen en maatschappelijke organisaties? Deze vraag kan niet in absolute zin bevestigend of ontkennend worden beantwoord. Bij een bevestigende beantwoording zonder meer wordt de toepassing van het strafrecht tot een verzameling van incidenten, die losstaan van de bestuurlijke wetstoepassing. Bij een negatieve beantwoording worden door de wetgever gegeven rechtsregels door het bestuur en het Openbaar Ministerie gediskwalificeerd als regels die de het recht kenmerkende binding ontberen. Maar wordt zo de justitiële rechtshandhaving niet even onberekenbaar en ondoorzichtig als het overige overheidsgedrag? In hoeverre mag de rechtshandhaving een verlengstuk worden van welhaast per definitie onbestendig en ondoorzichtig overheidsbeleid? Of moeten we de zaak omkeren, in de zin dat de wezenlijke waarden die aan een bereken-

^{2]} Een sterk instrumentele visie op de beleidswetgeving van de sociale rechtsstaat is te vinden bij: P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*; 3e druk, Deventer, Kluwer, 1986, deel I, blz. 179-197. Zij is ook in de buitenlandse literatuur te vinden, o.a. bij: T. Daintith; 'Law as a Policy Instrument: A Comparative Perspective', in: T. Daintith (Ed.), *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*; Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1987 en G. Farjat, *Droit économique*; 2e druk, Paris, P.V.F., 1983, blz. 760-764.

^{3]} Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Rapport nr. 3 'Elk kent de laan die derwaart gaat'; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij, 1980, blz. 58-51.

^{4]} A. Mulder en R.A.A. Duk, *Schets van het sociaal-economisch recht in Nederland*; 3e druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1985, blz. 60 en 61.

bare toepassing en handhaving van het recht verbonden zijn, wetgever en bestuur grenzen stellen en verplichtingen opleggen bij het beleid dat zij uitvoeren?

De voorlopige conclusie kan zijn dat er een moeilijk op te lossen spanning bestaat tussen het mogen en moeten van de rechtsstaat. Zorgvuldig moet worden nagegaan of de verwachte winst van een beleidsinstrumentele opstelling wel opweegt tegen de verliezen aan legitimiteit. Het evenwicht tussen de rechtsstaat als waarborg en de rechtsstaat als resultaat (zie par. 1.4) moet hier steeds opnieuw worden gezocht en gevonden.

Naar hieronder, in paragraaf 2.4, nog verder zal worden uiteengezet voor de wetgeving met betrekking tot de inkomens- en vermogensoverdrachten en die met betrekking tot de kwalitatieve randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer, blijken bij de handhaving van de beleidswet- en regelgeving steeds dezelfde vier aspecten een grote rol te spelen.

In de eerste plaats *de veranderende betekenis van de legaliteitseis* of wel de gebondenheid van het bestuur aan de wet of beleidsregel. Deze gebondenheid heeft in drieërlei opzicht veranderingen ondergaan. De moderne overheid intervineert in het maatschappelijk verkeer in toenemende mate met de burger niet dwingende instrumenten, zoals subsidies, steunmaatregelen en andere incentives. Naar de heersende opvatting behoeven deze interventies geen formeel wettelijke basis, ook waar het gaat om arrangementen die voor de betrokken burgers, ondernemingen en instellingen letterlijk van vitaal belang zijn⁵. De juridische vrijheid tot extra-legaal bestuur geeft aan bestuurlijke instanties een grote beleidsvrijheid, ook waar deze door zogenoemde beleidsregels wordt ingeperkt. Dit kan aanleiding geven tot grote onzekerheden omtrent de vraag wat geldend recht is in de verhoudingen tussen het betrokken bestuur en de belanghebbende burgers, en aan welke normen de bij deze interventies betrokken partijen zijn gehouden. Deze onzekerheden slaan terug op de rechtshandhaving. Immers, waar de rechtsnormen waaraan het bestuur is gehouden onduidelijk zijn, zal er vaak ook onzekerheid bestaan over de rechtsplichten van de gesubsidieerden: is het, met medeweten van de betrokken bestuurlijke instanties, doen van onjuiste opgaven in voor de aanspraak op een subsidie bepalende documenten nog strafwaardige valsheid in geschrifte? Veel dwingende overheidsinterventies, zoals verschillende vergunningseisen in de milieuwetgeving, zijn weliswaar te herleiden tot competentiescheppende formele wetgeving, maar wanneer deze wetgeving geen materiële normen inhoudt voor de uitoefening van de vergunningverlenende bevoegdheden, loopt de vergunningsplicht het gevaar een betrekkelijke lege verplichting te worden. Wanneer zich dan naderhand ernstige misstanden blijken voor te doen, zijn de aanknopingsmogelijkheden voor een verantwoorde rechtshandhaving zwak. De (te) geringe normatieve gebondenheid van het betrokken bestuur zet zich voort in een (te) weinig normerend en normmarkerend bestuurlijk handelen. Voor een repressief normhandhavend optreden is dan weinig ruimte, ook wanneer de in het geding zijnde rechtsbelangen prima facie aanzienlijk zijn. Deze problemen doen zich vooral bij de handhaving van de milieuwetgeving voor, maar niet alleen daar.

De gebondenheid aan de wet blijkt ook daar waar de grondwettelijke legaliteitseis haar wel oplegt, in de overheids sfeer zelf veel minder dwingend te worden opgevat dan het constitutionele karakter ervan zou doen vermoeden. Op enkele beleidsgebieden lijkt 'wetswijziging' per circulaire of per nota een in de praktijk gangbaar alternatief te zijn voor de wat omslachtiger procedure van een formele wetswijziging⁶. De mogelijke instrumentele voordelen van zo een

⁵] Artikel 89, tweede lid GW. Daarover onder andere C.W. van der Poel/A.M. Donner, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, 11e druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1983, blz. 443.

⁶] Een recent voorbeeld hiervan is te vinden in de zogenaamde bypass-regeling, waarmee werd beoogd de uitvoeringsproblemen met de Wet op de studiefinanciering tijdelijk te verminderen, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 200, hoofdstuk VIII, nr. 14, blz. 6.

werkwijze hebben grote onzekerheid omtrent de geldende normen in het verkeer tussen de overheid en de belanghebbende burgers en instellingen tot keerzijde. Deze onzekerheid werkt onvermijdelijk door in de bestuurlijke toepassing en handhaving van de desbetreffende wetgeving.

In de tweede plaats moet worden gewezen op de afbrokkelende rechtszekerheid bij een te *eenzijdige benadering van de wet als beleidsinstrument*. De beleidswetgeving van de sociale rechtsstaat schept naar haar aard vaak voor de belanghebbende burgers vitale aanspraken en onderwerpt deze regelmatig aan diep in hun levenssfeer ingrijpende verplichtingen. Als dragers van rechten en rechtsplichten zullen zij hun maatschappelijk gedrag daarnaar inrichten, althans dat wordt van hen verwacht⁷. Deze accommodatie vergt tijd; zij zal moeten worden ondersteund door een bestendige bestuurlijke uitvoeringspraktijk en, zo nodig, een consequente handhaving. Onder deze omstandigheden kan worden verwacht dat na verloop van tijd de van overheidswege gegeven normen zich in de maatschappelijke praktijk zullen gaan internaliseren. Welnu, indien de inhoud en de uitwerking van de rechten en rechtsplichten van de burger te veelvuldig worden gewijzigd, lopen deze het gevaar hun karakter als recht en rechtsplicht, althans in de ogen van de betrokkenen, te verliezen. De bestuurlijke toepassing van de desbetreffende rechtsregels wordt moeilijker, evenals hun handhaving, tegenover onverschilliger en, mogelijk, deloyaler wordende burgers. Wanneer men nu de *rechtsregel* als instrument wil hanteren, dient men de typische kenmerken ervan als rechtsregel te bewaren. Wetgeving die naar frequentie, complexiteit of ondoorzichtigheid rechtsonzekerheid schept, wordt ook als beleidsinstrument onhanteerbaar. In dit opzicht is de tegenstelling tussen de wettelijke regel als rechtsnorm en als instrument minder absoluut dan wel eens wordt verondersteld.

In de derde plaats is de *normativiteit van veel moderne beleidswetgeving* aan afbrokkeling onderhevig. Onmiskkenbaar liggen aan veel van deze wetgeving van oorsprong belangrijke normatieve noties ten grondslag, die het optreden van de overheid legitimeren. Dit geldt, bijvoorbeeld, voor grote delen van de sociale-zekerheidswetgeving, het geldt ook voor de milieu- of de arbeidsveiligheidswetgeving. Echter, als de wetgever bij de inrichting van zijn wetgeving, door het opleggen van lasten, het stellen van beperkende normen of door het in het vooruitzicht stellen van incentives bewust een beroep gaat doen op de lusten- en lastenafweging van de geadresseerden van zijn regels, loopt hij de kans dat de normatieve rechtvaardigheidsnoties die aan zijn handelen ten grondslag liggen, uit het zicht verdwijnen. Dan zal een ieder die belang heeft bij de wet in kwestie, proberen zijn lasten te minimaliseren en zijn lusten te maximaliseren. Zo een berekenend gedrag zal gemakkelijker ontstaan, naarmate de instrumentele strekking van de desbetreffende wetgeving eviderenter wordt, bijvoorbeeld door de frequentie waarmee zij wordt veranderd of door het, gelet op de eigenlijke strekking van de betrokken wettelijke regeling, minder vanzelfsprekende karakter van de beleidsinstrumentele wetswijzigingen. Vooral bij de toepassing en de handhaving van de omvangrijke regelgeving die het financiële verkeer tussen overheid en burger beheerst, wordt het door een te instrumenteel gebruik van wetgeving uitgelokte calculerende gedrag van de burger in toenemende mate problematisch voor de rechtshandhaving.

In de vierde plaats speelt het *ineenvloeden van de publieke en particuliere sfeer* een rol⁸. In de moderne sociale rechtsstaat is de scherpe scheiding tussen staat en maatschappij niet meer te handhaven. Bij het geven van inhoud aan de wetgeving en bij haar toepassing is op velerlei wijze voorzien in het daarbij medebetrokken van belanghebbenden, die in al dan niet georganiseerd verband

⁷] Dit is kenmerkend voor veel moderne beleidswetgeving, volgens Daintith, op. cit., blz. 13.

⁸] M.C. Burkens en F.A.M. Stroink, 'Sociale verzorgingsstaat en consensuele besluitvorming'; *Nederlands Juristenblad* 1980; blz. 743-750.

kunnen optreden. Veel van de zich als typische overheidsregelgeving aandienende wetgeving is in de praktijk de resultante van langdurige onderhandelingen tussen belanghebbende organisaties en de betrokken overheidsinstanties. Die onderhandelingen plegen niet zelden een vervolg te hebben bij de toepassing van de wettelijke regels op concrete gevallen. In de zogenaamde kwaliteitswetgeving, bijvoorbeeld de Wet op de geneesmiddelenvoorziening, de milieuwetgeving, de ruimtelijke wetgeving en de bouwwetgeving, zijn tal van voorbeelden van een en ander te vinden.

Bij dit verschijnsel van de zogenaamde horizontalisering van de verhoudingen tussen bestuur en burger passen echter enige kanttekeningen, die uit een gezichtspunt van rechtshandhaving van belang zijn.

Van het ineenvloeiën van de publieke en particuliere sfeer plegen over het algemeen de maatschappelijke belangen die het best zijn georganiseerd, het meest te profiteren. De uiteindelijke inhoud van de krachtens delegatie gegeven materiële regelgeving kan daardoor soms aanzienlijk afwijken van de bedoelingen van de formele wetgever. Voor de bijstandstrekker stelt het bestuur zich aanzienlijk minder 'horizontaal' op dan voor de institutionele belegger, die het voor de gesubsidieerde woningbouw zoekt te interesseren⁹. Waar zich 'horizontale', soms contractuele of quasi-contractuele verhoudingen tussen bestuur en burgers voordoen, blijken de uitkomsten daarvan niet zelden in hoge mate af te hangen van de krachtverhoudingen tussen de betrokken publieke en particuliere partijen. Dit kan soms aanleiding geven tot vormen van rechtsongelijkheid, die onder door het publiekrecht volledig beheerste verhoudingen zonder meer onrechtmatig zouden zijn¹⁰.

Repressieve bestuurlijke of strafrechtelijke rechtshandhaving zijn bij uitstek vormen van uitoefening van 'verticaal' overheidsgezag. Dit gezag, dat op gronden van rechtsstatelijkheid uitgeoefend moet kunnen worden, blijkt niet zelden heel moeilijk operationeel te maken, wanneer het normoverschrijdend gedrag van particuliere partijen te herleiden is tot 'horizontale' gedragsafspraken met publieke instanties.

De vier hier genoemde problematische kanten van de rechtshandhaving doen zich vaak in combinatie voor. Iedere oplossing die voor de huidige problemen met de handhaving van de typische beleidswetgeving van de sociale rechtsstaat aan de hand wordt gedaan, zal in het bijzonder met deze aspecten rekening moeten houden.

2.3 Wetgevingscomplexen van de sociale rechtsstaat

2.3.1 Inkomens- en vermogensoverdrachten

De sociale rechtsstaat kenmerkt zich onder meer doordat de overheid een aanzienlijk deel van het nationaal inkomen verdeelt en herverdeelt. Zij doet dit op verscheidene gronden. In de eerste plaats omdat een van de belangrijkste doelstellingen van de sociale rechtsstaat het geven van waarborgen is voor een minimale bestaanszekerheid voor zijn burgers. Die staat volstaat niet met het geven van minimale waarborgen alleen; door zijn optreden poogt hij ook meer aanvaardbare inkomensverhoudingen te verwezenlijken dan uit het ongecorrigeerde spel van de maatschappelijke krachten zou voortvloeien. Ten slotte gebruikt de sociale rechtsstaat inkomens- en vermogensoverdrachten, evenals heffingen op inkomen en vermogen, als instrument om bepaalde beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, bijvoorbeeld op economisch gebied of op het terrein van de volkshuisvesting, dan wel op het terrein van het sociaal-culturele beleid. De wet- en regelgeving die deze activiteiten van de overheid beheersen, is zeer omvangrijk. De overheid heeft haar zorg uitgestrekt over steeds meer

⁹] F.H. van der Burg, 'Heeft de overheid nog onderdanen?', in: *Recht der werkelijkheid*; 1987/2, blz. 70-81.

¹⁰] L.J.A. Damen, *Ongeregeld en andoorzichtig bestuur*, Deventer, Kluwer, 1987, blz. 805-807, wijst op dit risico bij het economische steunverleningsbeleid.

aspecten van het maatschappelijk leven. Dit noopte op zich zelf reeds tot onderlinge afstemming van de vele en vaak ingewikkelde wettelijke arrangementen. Men spreekt dan ook niet ten onrechte over wetgevingscomplexen. Het is kenmerkend voor de wetgevingscomplexen die het financieel verkeer tussen overheid en burger beheersen, dat zij aan de ene kant rechten en aanspraken voor de burger scheppen en hem aan de andere kant financiële verplichtingen opleggen. De achtergronden van deze wetgeving zijn zeer uiteenlopend. De klassieke wetgeving met betrekking tot de sociale zekerheid en de sociale basisvoorzieningen heeft ontegenzeggelijk een duidelijk normatieve lading. Die lading houdt in dat alle leden van de samenleving zich door tussenkomst van de wetgever minimaal voor elkaar aansprakelijk stellen, tegen wiselingen in persoonlijke sociale of economische omstandigheden die men niet in de hand heeft. Dit solidariteitsbeginsel veronderstelt van degene op wie de lasten rusten, een vanzelfsprekende loyaliteit bij het opbrengen van de premies of bij het afdragen van de algemene belastingen, terwijl het van de zijde van degenen die er rechten of aanspraken aan ontnemen zorgvuldigheid en een maximale eigen inspanning verlangt. Dus een uitgesproken wederkerigheid tussen rechten en verplichtingen, zoals die vaak ook werd en wordt bewaakt door instellingen waarin de belanghebbenden zelf een stem hebben. Het solidariteitsbeginsel als normatief beginsel vereist dat de wetgeving waarin het is neergelegd doorzichtig en bestendig is, dat er een evenredige verdeling bestaat tussen lusten en lasten en dat het gedrag van de belanghebbenden, zowel van de premie- of heffingsplichtigen als van de prestatiegerechtigden, controleerbaar is. Geleidelijk aan zijn deze voorwaarden afgekald, niet het minst door het gedrag van de wetgever zelf. Naarmate de regelingen waarin de waarborgfunctie van de sociale rechtsstaat is neergelegd, meer gingen omvatten, werd het interessanter om deze regelingen ook buiten hun eigenlijke strekking instrumenteel, dat wil zeggen voor beleidsmatige doeleinden, te gaan hanteren. Voor conjunctuur-politieke doeleinden door het variëren met de hoogte van belastingen en premies dan wel met de hoogte van de uitkeringen; ook voor andere doeleinden, die met het eigenlijk onderwerp van de voorziening niet of slechts zijdelings verband houden, zoals bijvoorbeeld het gebruik van fiscale faciliteiten ter bevordering van het eigen woningbezit. De gevolgen die dit oneigenlijke instrumentele gebruik van de fiscale en sociale regelgeving heeft gehad voor de uitvoering en handhaving ervan, worden in de volgende paragrafen geanalyseerd.

2.3.2 Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer

In onze moderne samenleving stelt de wetgever tal van normen die burgers en ondernemingen in acht moeten nemen in hun onderlinge maatschappelijke verkeer. Het gaat hier om wettelijke regelingen op sterk uiteenlopende gebieden zoals de arbeidsveiligheid, de kwalitatieve voorschriften voor de volkshuisvesting, de volksgezondheid, de bescherming van het milieu en de vrijwaring voor gevaar en hinder. Kenmerkend voor deze wetgeving is dat, wanneer eenmaal de formele wetten van kracht zijn geworden, nadere uitwerking hiervan plaatsvindt in zeer omvangrijke stelsels van secundaire regelgeving: algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen, ambtelijke richtlijnen, voorschriften van gedeconcentreerde organen van de centrale overheid of gemeentelijke dan wel provinciale verordeningen. Deze regelcomplexen leiden, behalve voor de daarbij rechtstreeks betrokkenen, een breed omvattend onopgemerkt bestaan. Slechts indien zich omvangrijke incidenten voordoen – zoals de ongecontroleerde storting van chemisch afval of het voorkomen van besmette garnalen – trekt deze wetgeving een brede publieke aandacht. Het maatschappelijk belang van deze wetgevingsmassa mag echter niet worden onderschat, evenmin als de al dan niet beoogde nevengevolgen ervan in de publieke en particuliere sfeer.

In meer algemene zin kan worden gesteld dat de wetgever tal van conflicterende maatschappelijke belangen tot voorwerp van overheidszorg heeft gemaakt, waardoor de beslechting van deze conflicten in de publieke sfeer tot

stand moet worden gebracht. Omdat de overheid van scheidsrechter tot medespeler is geworden, kunnen niet alleen legitimiteitsproblemen worden opgeroepen, maar kan ook de overheid, door het 'absorberen' van maatschappelijke tegenstellingen, aan sturend vermogen verliezen¹¹.

Het ineengroeien van de publieke en particuliere sfeer blijkt hier onder meer uit de talrijke institutionele voorzieningen, waarmee de wetgever de beleidsvorming en nadere regelgeving op deze gebieden heeft omgeven. Daarin is vaak het onderscheid tussen deskundigenadvies en belangenbehartiging moeilijk te maken. Soms ook blijkt het bestuur zich in de toepassing van de voorschriften zodanig vereenzelvigd te hebben met bepaalde van de conflicterende belangen, dat naderhand plaatsvindende normoverschrijdingen heel moeilijk te sanctioneren zijn, doordat het bestuur zelf betrokken is bij deze normoverschrijdingen¹².

Ook deze consequenties zullen in de volgende paragrafen nader aan de orde komen.

2.4 Wetgeving en regeloverschrijdend gedrag

2.4.1 Inkomens- en vermogensoverdrachten

A. Achtergronden

Het geleidelijk afkalven van de waardengebonden basis van de belangrijkste wettelijke stelsels die het financieel verkeer tussen overheden en burgers beheersen, en een hiermee parallel lopende instrumentele toepassing van deze regelgeving in het politieke en bestuurlijke handelen, hebben zich vooral in de fiscale wetgeving voorgedaan, maar niet alleen daar. Ook de omvangrijke wetgeving voor de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen is buiten de eigenlijke strekking ervan meer en meer instrumenteel toegepast.

Specifieker en uitgesprokener nog is de instrumentele toepassing van inkomens- en vermogensoverdragende regelingen die andere doeleinden dienen dan het voorzien in de behoeften van de staat aan financiële middelen of het geven van algemene of bijzondere waarborgen voor de bestaanszekerheid van de burger. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de tegen zogenoemde inkomensprijsen aangeboden voorzieningen, zoals bouwsubsidies, individuele huursubsidies en, tot op zekere hoogte, de studietoelagen. De combinatie van het draagkrachtbeginsel, of wel het materiële gelijkheidsbeginsel, en de specifieke beleidsdoeleinden waartoe deze voorzieningen als beleidsinstrument strekken, schept hier bijzondere spanningen. Wat uit een oogpunt van volkshuisvestingsbeleid een goed beleidsinstrument is, kan in de ogen van degene die ervan profiteert, een deel van zijn of haar inkomen betekenen. Variaties in de hoogte van deze voorzieningen, en vooral een vermindering ervan, mogen wellicht beleidsinstrumenteel verantwoord zijn, voor degenen die ervan genieten is het primair een aanslag op hun inkomen. Zo reageren zij er ook op.

Het denkbeeld dat in zo'n situatie de belanghebbende burgers zich als het ware automatisch zullen conformeren aan de wisselende beleidsmatige appreciaties van de overheid lijkt bepaald naïef.

Een welhaast exclusief beleidsinstrumenteel karakter hebben de subsidieregelingen die in het sociaal-economisch en het sociaal-culturele beleid worden toegepast. Zij worden gehanteerd in een snel veranderende economische en maatschappelijke context. De beleidsdoeleinden plegen hier betrekkelijk snel te veranderen, evenals de omvang van de voor deze maatregelen beschikbare middelen. Dit leidt ertoe dat vele subsidieregelingen of wel een betrekkelijk

¹¹] P. Kalma, *De illusie van de 'democratische staat', Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip*; WBS-cahier, Deventer, Kluwer, 1982, blz. 70 e.v.

¹²] Vgl. Rapport van de subcommissie Visquoteringsregelingen; Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 995, nr. 4, blz. 78-81.

korte looptijd hebben, of wel frequent worden gewijzigd¹³. Het gebrek aan intrinsieke normatieve lading wordt hier versterkt door onbestendigheid van regelgeving en beleid. Van overdrachtsregelingen van dit type mag dan ook niet worden verwacht, dat zij zich als vanzelf in de bestuurlijke en maatschappelijke praktijk zullen vastzetten als regels waaraan betrokken partijen gebonden zijn. Dit scheidt  n bij hun toepassing  n bij hun handhaving aanzienlijk problemen.

Het hand over hand toegenomen beleidsinstrumentele gebruik van de wetgeving die het financiële verkeer tussen overheden en burgers beheerst, heeft verregaande gevolgen gehad. De stabiliteit en de doorzichtigheid van de wetgeving ging erdoor teloor. Immers waar de doelstellingen, waarvoor deze wettelijke regelingen als beleidsinstrument gingen dienen, in de loop des tijd onvast bleken, moesten ook de regelingen worden gewijzigd. Zij werden hierdoor zeker niet eenvoudiger, want voor iedere verfijning als bijstelling die er om beleidsmatige redenen in werd aangebracht, moest ook weer een specifiek wettelijk arrangement worden getroffen. De vaak toch al ingewikkelde wetgeving werd onvaster. Aan de hanteerbaarheid, of de 'gebruikersvriendelijkheid' van de wetgeving is dit alles zeker niet ten goede gekomen. De niet-beoogde kosten voor het bestuur en de burgers om de wetgeving naar behoren toe te passen en na te leven zijn toegenomen. Wetsconform bestuur en wetsconform maatschappelijk gedrag zijn beide moeilijker en duurder geworden. Een bezwaar dat uit een oogpunt van materiële rechtsgelijkheid des te meer klemmt, omdat de feitelijke mogelijkheden tot een nog met de letter van de wet of regeling overeenstemmende maximale benutting van de geboden faciliteiten, uitkeringen of voorzieningen sterk uiteenlopen, tussen burgers onderling, tussen burgers en ondernemingen en tussen ondernemingen onderling. Deze en ermee verband houdende bezwaren zijn in het kader van de dereguleringsoperatie al uitgebreid naar voren gebracht¹⁴. Zij blijven aandacht vergen, ook omdat ze niet te onderschatten rechtshandavingsproblemen scheppen.

De veranderde betekenis van de legaliteitseis komt in de wet- en regelgeving voor het financiële verkeer tussen overheid en burger pregnant naar voren. Deze eis werd, als element van het rechtsstaatsbeginsel, geformuleerd in een tijd waarin het overheidsoptreden tegenover de burger nauwelijks anders dan als dwingend werd gezien. Door dit aan de wet te binden, zou de burger bescherming worden geboden tegen de willekeur van het boven hem gestelde gezag. Toen de staat zijn publiek gezag mede ging uitoefenen voor het geven van aanvankelijk minimale waarborgen voor de bestaanszekerheid en ter verwezenlijking van meer maatschappelijke gelijkheid, hield dit in dat hij met positieve handelingen heel wezenlijke belangen voor grote delen van de bevolking is gaan behartigen. De rechtsstaat is tot wasdom gekomen in een maatschappelijk klimaat waarin de onderdaan bescherming verlangde tegen de willekeur van de overmachtige soeverein. De sociale staat was het antwoord op de roep om bescherming van velen tegen het optreden van in de maatschappij en op de markt overmachtige onderdanen. De legaliteitseis kwam zo in een wat ander licht te staan: een overheid die bescherming en steun bood zonder dwang uit te oefenen, hoefde niet aan een hieraan voorafgaande machtiging van de wetgever te worden onderworpen.

Ook op andere gronden leek de uitbreiding van de wetmatigheidseis tot het zogenaamde positieve sociale bestuur aanvankelijk niet zo urgent. De politieke en maatschappelijke reserves waarmee de staat zijn eerste taken op sociaal gebied werden opgedragen, noopten de wetgever die zorgvuldig af te

^{13]} In het decennium dat de Wet op de Investeringsrekening in werking is geweest, zijn de toepassingsmodaliteiten, alsmede de materiële en personele reikwijdte ervan enige tientallen malen aangepast. Met de niet-wettelijk geregelde steunmaatregelen doet zich hetzelfde voor.

Vgl. Damen, op. cit., blz. 83-143.

^{14]} Eindbericht van de Commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen, *Deregulering van overheidsregelingen*; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 17 931, nr. 9, blz. 52, 60 e.v.

bakenen en uit te werken. De overtuiging dat de staat als rechtsgemeenschap behoort te kunnen instaan voor de maatschappelijke zwakkere of meer kwetsbare burgers, heeft aanvankelijk aan de sociale wetgeving een belangrijke normatieve lading gegeven. Deze lading werd expliciet gemaakt door de tussenkomst van de formele wetgever. In de ontstaansgeschiedenis van onze belangrijkste sociale-zekerheidswetgeving is dit duidelijk terug te vinden.

De vlucht die tal van overheidstaken na de Tweede Wereldoorlog hebben genomen, waarvan de sociale strekking als het ware werd voorondersteld, heeft echter geleid tot een veel minder strikte binding van het bestuur in de sociale rechtsstaat aan de wet. De met financiële instrumenten presterende en sturende overheid heeft zich sinds het begin van de jaren vijftig geleidelijk aan los gemaakt van de binding aan de wet. Waar de grondwettelijk vastgelegde legaliteits eis deze binding, strikt genomen, niet vergde en het met financiële instrumenten optreden van de overheid als zodanig postief werd gewaardeerd, leken de bezwaren tegen dit buitenwettelijke bestuur aanvankelijk niet zo groot. Het heeft dan ook een grote vlucht genomen. Zo gebeurde het bij de aan het sociale bestuur verwante voorzieningen, die rechtstreeks uit de algemene middelen werden en worden gefinancierd, zoals de individuele huursubsidies en de gezinszorg. Zo ook bij het actieve arbeidsmarktbeleid waar tal van financiële faciliteiten het zonder een wettelijke grondslag moeten stellen. Grote delen van het zogenaamde specifieke welzijnsbeleid zijn in de jaren zestig en zeventig tot ontwikkeling gebracht door middel van niet op de wet berustende subsidies. En sedert de tweede helft van de jaren zestig zijn steunmaatregelen in velerlei vorm het beleidsinstrument bij uitstek geworden op verscheidene belangrijke onderdelen van het economisch beleid.

Aanvankelijk leken de bezwaren van het buitenwettelijk bestuur met financiële instrumenten niet zo groot. Zolang de begrotingswetgever bereid en in staat was de voor de betrokken voorziening nodige middelen uit te trekken, werd het niet-gebonden zijn aan de wet wel als een voordeel gezien, dat flexibel en slagvaardig beleid vergemakkelijkte. Dit argument is lang aangevoerd tegen in de Tweede Kamer geuite verlangens tot versterking van het wetmatigheidsgehalte van het bestuur met financiële instrumenten. Met de keerzijde ervan, namelijk dat van overheidswege niet vrijblijvend – als gunst of privilege – financiële voorzieningen mogen worden aangeboden en dat ieder aanbod van voorzieningen in rechtsstatelijke verhoudingen zowel verplichtingen voor de overheid als aanspraken voor de burger schept, is van meet af aan te weinig rekening gehouden.

Te weinig is ingezien dat een overheid die prestaties in de vorm van inkomens- of vermogensoverdrachten aanbiedt, hiermee direct of indirect de begiftigde burgers, maatschappelijke organisaties of ondernemingen meer van zich afhankelijk kan maken en dieper in de particuliere verhoudingen kan ingrijpen dan met welke ‘klassieke’ dwingende gebods- of verbodsregel ook. Hierbij moet worden onderkend dat degenen op wie de talrijke financiële faciliteiten zich richten, vaak allerminst de vrijheid genieten om deze in vrijwilligheid onder de van overheidswege gestelde voorwaarden te aanvaarden. Dit geldt voor het sociaal bestuur, waar buitenwettelijk aangeboden voorzieningen voor de belanghebbende burgers soms van vitaal belang kunnen zijn (bijv. de gezinszorg voor bejaarden), het geldt voor het welzijnsbeleid waar het voortbestaan van particuliere instellingen kan staan en vallen met de beschikbaarheid van bepaalde subsidies, het geldt zeker ook voor het economisch bestuur waar het bestaan van een onderneming of het behoud van haar concurrentiepositie kunnen nopen tot een ‘onvrijwillig’ beroep op steunverlening¹⁵. Doordat het bestuur zich heeft losgemaakt van de voorafgaande binding aan een wettelijke regeling, is het zich vrij gaan achten om naar bevind van zaken te handelen, bij de vormgeving van de financiële instrumenten, hun toepassing en bij het opleggen van de toepassingsvoorwaarden. Deze beleidsvrijheid,

^{15]} Vergelijkbare argumenten zijn aangevoerd door de Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 43-45, voor het eisen voor een wettelijke grondslag voor overheidssubsidies.

die wordt geëist in het belang van de slagvaardigheid of flexibiliteit van het bestuurlijk optreden, heeft het voor het functioneren van de parlementaire rechtsstaat onaanvaardbare nevengevolg dat dit overheidsoptreden oncontroleerbaar wordt.

Oncontroleerbaar voor de rechter, doordat hij zich slechts incidenteel zal kunnen uitspreken over bestuurlijk handelen dat inhoudelijk niet of onvolkomen is genormeerd. Oncontroleerbaar voor het parlement doordat de inhoudelijke verbanden tussen de instrumenten – en de ermee gemaakte kosten – en de doeleinden van het beleid zoekraken. Oncontroleerbaar voor de belanghebbende burgers en ondernemingen, doordat zij geen of onvolledig zicht kunnen krijgen op de richtsnoeren voor het optreden van het bestuur. De ervaringen voor het niet op de wet berustende presterende bestuur, zoals deze zijn beschreven in de RSV- en de Bouwsubsidie-enquêtes leren echter dat ook dit bestuur het niet zonder inhoudelijke normatieve bindingen kan stellen.

Het gebrek aan inhoudelijke wettelijke bindingen ontregelt het stelsel van 'checks and balances' dat aan de parlementaire rechtsstaat eigen is. Waar deze onvoldoende zijn, wordt een bestuurlijk optreden naar wet en recht moeilijk en blijkt, bij gebrek aan houvast, de handhaving van het recht tegenover de belanghebbende burgers niet zelden onmogelijk.

Het instrumentele gebruik van de wet- en regelgeving in het financieel verkeer tussen overheid en burgers heeft als nevengevolg tot een *afbrokkeling van de rechtszekerheid* geleid. Het geheel van aanspraken op collectief gefinancierde financiële prestaties en van afdrachtsverplichtingen jegens de collectieve sector is voor burgers, instellingen en ondernemingen aan bijkans voortdurende verandering onderhevig. Dit heeft direct te maken met het beleidsinstrumentele gebruik van de desbetreffende regelingen, het heeft ook te maken met de eigen aard van de financiële instrumenten waarom het hier gaat; het is, ten slotte, ook een gevolg van de complexiteit van de talrijke financiële rechtsbetrekkingen tussen overheid en burger.

De minder wordende zekerheid die de financiële arrangementen tussen overheid en burger bieden, is vooral bij het eigenlijke sociale bestuur problematisch. Met de vlucht die de sociale rechtsstaat heeft genomen, heeft voor een aanzienlijk deel van de bevolking de sociale uitkering – eventueel aangevuld met andere van overheidswege gefinancierde voorzieningen – de plaats ingenomen van inkomen uit arbeid als belangrijkste bestaansbron. Dit is het onvermijdelijke gevolg van het feit dat steeds meer bestaansrisico's in egalitaire zin van staatswege worden gedekt. Het prestige dat de sociale rechtsstaat een twintig jaar geleden genoot, berustte niet in de laatste plaats op zijn vermogen om onaantastbaar lijkende sociale waarborgen te kunnen geven in de vorm van rechten en aanspraken. Dat deze rechten en aanspraken als rechtswaarborgen voor de bestaanszekerheid naar omvang en reikwijdte een afhankelijke en voorwaardelijke inhoud hebben – en moeten hebben – werd tot voor kort onvoldoende onderkend. De staat kan als risicogemeenschap slechts optreden binnen de financieel-economische marges die het relatieve slagen of falen van de volkshuishouding als geheel hem bieden, en binnen de grenzen die de maatschappelijke verhoudingen hem laten om de nodige overdrachten van inkomens te effectueren¹⁶.

Deze *voorwaardelijke* zekerheid hoeft voor de legitimiteit van het waarborgende optreden van de overheid als zodanig niet problematisch te zijn. Zij wordt dit echter wel, als de omvang van de prestaties en van de ermee corresponderende lasten steeds opnieuw worden gewijzigd op grond van beleidsmatige afwegingen die met het eigenlijke doel van de waarborgen – en met hun intrinsieke beperkingen – weinig hebben uit te staan. Tegenover de basiswaarborgen die de sociale rechtsstaat zijn burgers biedt, is de beleidsvoerende overheid zorgvuldigheid en bescheidenheid in pretenties geboden.

¹⁶] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarborgen voor zekerheid, Een nieuw stelsel voor sociale zekerheid in hoofdlijnen*, Rapport aan de Regering, nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 184-194.

Bescheidenheid is ook vereist waar van overheidswege tegen zogenoemde inkomensprijzen aangeboden voorzieningen worden verstrekt. De hiermee nagestreefde doeleinden van volkshuisvestings-, welzijns- of onderwijsbeleid zijn zeker politiek respectabel, maar het is sterk de vraag of deze doeleinden in de ogen van de belanghebbende burgers wel zo centraal staan: de verandering van de individuele huursubsidie of van het fiscale huurwaardeforfait op gronden van volkshuisvestingsbeleid wordt door hen primair ondergaan als een wijziging in het hun ter beschikking staande inkomen. Een wet- of regelgever die veelvuldig ingrijpt in financiële arrangementen die belanghebbenden tot leidraad strekken bij voor hen zwaarwegende beslissingen, riskeert verlies aan vertrouwen en loyaliteit. De omstandigheid overigens dat de hier bedoelde regelingen en voorzieningen inkomensafhankelijk zijn, maakt ze als beleidsinstrument heel kwetsbaar voor andere van overheidswege gepleegde inkomensrelevante ingrepen. Dit komt dan de uitvoering, noch naleving ten goede. De uiteindelijke beleidsresultaten zullen dan ook, zowel in financieel opzicht als uit een oogpunt van maatschappelijke gevolgen, ernstig kunnen tegenvallen. Overdrachtsregelingen met een heel typisch instrumentele strekking zoals die onder meer in het economische en sociaal-culturele beleid worden toegepast, zijn naar hun aard en strekking uiterst onvast. Zij zijn heel gevoelig voor veranderende beleidsappreciaties en voor schommelingen in de beschikbare begrotingsruimte. Veel zekerheid plegen zij de belanghebbende burgers, instellingen en ondernemingen niet te bieden, ook al zijn ze, zoals dit bij zogenoemde fiscale faciliteiten het geval is, bij of krachtens de wet geobjectiveerd. De intrinsieke instabiliteit van deze financiële beleidsinstrumenten schept weinig vertrouwen in de overheid als partij in het maatschappelijk verkeer. In de particuliere of marktsfeer zullen de actoren zwaarwegende beslissingen niet snel laten afhangen van financiële incentives die vluchtig van aard zijn¹⁷. Daarmee ondergaat de waarde ervan als beleidsinstrument wel enige relativering.

De onbestendigheid van het geheel van wetten en regelingen dat de financiële betrekkingen tussen overheden en burgers beheerst, maakt dat de maatschappelijke accommodatie hieraan gebrekking en eenzijdig wordt. Dit is een van de belangrijkste redenen waarom de *normativiteit van deze wetgeving* aan ernstige erosie onderhevig is. Wetgeving die geen vast richtsnoer meer vormt voor het bestuur, hetzij omdat zij te weinig inhoudelijke houvast biedt, hetzij omdat zij de uitvoeringscapaciteit van het bestuur te boven gaat, zal dat ook niet kunnen zijn voor het handelen van de burger. Onzekerheid van het recht schept onzekerheid over het recht.

Het wegslijten van de normatieve basis is ook een gevolg van de omvang die de inkomensstromen door tussenkomst van de collectieve sector hebben aangenomen. Worden de lasten daarvan in verhouding tot de ervan te verwachten lusten te omvangrijk, of wordt het verband tussen lasten en lusten minder goed zichtbaar, zoals dat bij verschillende van de belangrijkste sociale zekerheidsarrangementen het geval is, dan komt de vanzelfsprekendheid van de naleving onder druk te staan¹⁸.

Als de wetgever het belastingstelsel en delen van de regelgeving voor de inkomens- en vermogensoverdrachten erop inricht om daarmee specifieke beleidsdoeleinden te bereiken door het inbouwen van financiële incentives of disincentives voor de contribuabele of subsidiabele, doet hij een beroep op hem als rekenaar. De financiële facilititeit of heffing wordt dan als instrument gebruikt om het gedrag van de belanghebbende burgers en ondernemingen in de door overheid gewenste zin te beïnvloeden. Dit beroep op het berekenend gedrag draagt ertoe bij dat de normatieve basis van de oorspronkelijke fiscale of sociale-zekerheidswetgeving langzaam maar zeker wordt ondergraven. Het is opvallend hoe de wetgever hier met zichzelf in tegenspraak komt. Hij betreurt

^{17]} A. Appels, *Political Economy and Enterprise Subsidies*; Tilburg University Press, Tilburg, 1986.

^{18]} Vgl. J.C. Vrooman, H.J. van den Braak, H. Effers en D.J. Herring, 'Belastingweerstand, kennis en gedrag', *Maandblad Belastingbeschuwingen*; nr. 6, juni 1985, blz. 156-166.

de teloorgang van de 'belastingmoraal van de contribuabele', maar introduceert in één adem verfijningen in de belastingwetgeving, speculerend op de calculerende vaardigheden van dezelfde contribuabele, om hem tot specifiek door de overheid gewenst gedrag te brengen. Dit alles onder het onuitgesproken motto 'voor wat, hoort wat'. Voor zo door de wetgever in hun berekenend gedrag zelf opgeleide burgers, zullen de normatieve drempels voor een creatief en profijtelijk omgaan met de wettelijke regelingen voor het financiële verkeer tussen overheid en burgers snel lager worden¹⁹. Het gaat hier om een gradueel verlopend proces: men zoekt eerst zijn profijt te maximaliseren binnen de marges die de letter, doch niet de strekking van de wet laat (ontwijking), vervolgens worden de marges van de wet of regeling zelf overschreden onder een afweging van de mogelijke voordelen en de kansen daarbij te worden betrap (ontduiking). Naarmate de te behalen voordelen groter worden en de pakkans kleiner wordt, zullen de drempels lager blijken. Een en ander kan aanleiding geven tot georganiseerde vormen van ontwijking, ontduiking en fraude zoals koppelbazerij; het kan ook aanleiding geven tot algemeen voorkomend individueel ontduikend gedrag, zoals het niet-aangeven van rente-inkomsten, of het 'zwart' laten verrichten van arbeidsintensieve diensten. Het is moeilijk om het zo gegroeide klimaat, waarin een instrumenteel handelende overheid en berekenend reagerende burgers als het ware in een wedloop met elkaar zijn verzeild geraakt, weer te veranderen. Misbruik- en reparatiewetgeving kan gevonden mazen dichten, maar niet nog te vinden mazen. Iedere nieuwe instrumentele verfijning in de bestaande wetgeving scheidt, bovendien, haar eigen mazen voor de goede rekenaar.

De omvang van de collectieve sector en de daarmee corresponderende omvang van het financiële verkeer tussen overheden en burgers hebben de *contacten tussen de publieke en de particuliere sfeer* veel intensiever gemaakt. Gelet op de betekenis van deze financiële stromen voor de algemene doelstellingen van het economisch beleid, liggen dergelijke contacten tussen de centrale overheid en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ook voor de hand. Zij zijn in het Nederlandse politieke bestel verregaand geïnstitutionaliseerd. Echter, naarmate de wetgeving die het financiële verkeer tussen overheden en burgers beheerst in instrumentele zin steeds verder werd verfijnd en uitgebreid, is zij steeds relevanter geworden voor al dan niet georganiseerde groepen van specifieke belanghebbenden. De instrumenteel optredende wetgever, die het gedrag van (groepen) burgers en ondernemingen zoekt te beïnvloeden, lokt zo bijna onvermijdelijk een tegendruk uit van specifieke belangengroepen, die op hun beurt het optreden van de wet- of regelgever gaan beïnvloeden. Dit patroon van overheidsinterventies en maatschappelijke tegendruk wordt ingewikkelder en onoverzichtelijker naarmate de interventies specifiek en – in financieel opzicht – indringender worden. Deze processen van wederzijdse beïnvloeding worden vergemakkelijkt door de fragmentering van de besluitvorming in alle bij het wetgevingsproces betrokken organen; zij dragen ook in belangrijke mate tot deze fragmentering bij.

Uit een oogpunt van wets- en regeltoepassing en rechtshandhaving heeft de hier beschreven verstrengeling van publieke en particuliere sfeer ernstige bezwaren. In het proces van wederzijdse beïnvloeding staat het bereiken van talloze deelcompromissen tussen doeleinden en middelen centraal. Naar de hanteerbaarheid en handhaafbaarheid van de uit deze compromissen voortvloeiende regelgeving wordt zelden gevraagd. Deze worden verondersteld, totdat de uitvoeringspraktijk anders leert.

B. Waardering

Het is tegen de hierboven beschreven achtergronden een positief gegeven dat

¹⁹⁾ M. Dornstein, 'Taxes: attitudes and perceptions and their social bases, *Journal of economic psychology*, 1987, (8), blz. 55-76.

nog steeds het overgrote deel van de burgers de wettelijke regelingen voor het financiële verkeer met de overheid naleeft²⁰. Met dit gegeven zal echter voorzichtig moeten worden omgesprongen, want er bestaan, onder meer blijkens in het kader van de ISMO-rapportage verricht onderzoek, sterke aanwijzingen voor dat normoverschrijdend gedrag in de sfeer van de hier bedoelde wetgeving toeneemt en een grote omvang dreigt aan te nemen²¹. Deze omvang weerspiegelt zich maar ten dele in de cijfers van de aan het licht gebrachte fraudes en evenmin in de betrekkelijk geringe aantallen strafvervolgingen. Deze hebben een zekere indicatieve betekenis ten aanzien van de aard van der overtredingen. Voor de omvang en de frequentie ervan moest ook de ISMO-stuurgroep terugvallen op globale schattingen. Ook indien deze in beperkende zin worden uitgelegd, geven zij redenen tot bezorgdheid, omdat zij erop wijzen dat een slordige naleving en erger voor de hier bedoelde wetgeving een wijd verbreid maatschappelijk verschijnsel dreigt te worden.

Zijn wetsovertredingen op dit gebied minder ernstig? Gaat het hier slechts om een betrekkelijk onbelangrijk nevenverschijnsel dat moet worden aanvaard ter wille van de algemene belangen die met deze wetgeving worden beoogd? Op beide vragen past een ontkennend antwoord. Het op grotere schaal voorkomen van normoverschrijdend gedrag geeft een indicatie dat de wettelijke arrangementen die de sociale rechtsstaat typeren, in het ongerede dreigen te raken. Voor de toekomst van die staat is het naar behoren werken van deze wettelijke stelsels van vitaal belang. Een slordige vormgeving en uitwerking ervan kan via een onvolkomen toepassing en een te kort schietende handhaving tot ernstige legitimiteitsverliezen en heel ongewenste maatschappelijke nevengevolgen leiden.

De detailleringzucht van de wetgever uit naam van een soms te onpas aangevoerd materieel gelijkheidsbeginsel, krijgt licht ridicule trekken, als de door hem aangebrachte verfijningen vele malen gecompenseerd worden door de ongelijkheden binnen een zich aan zijn overwegingen onttrekkend informeel circuit. Dat circuit is per definitie niet gevoelig voor corrigerende en oriënterende interventies van de wetgever. De groei ervan brengt mee dat de minimaal nodige maatschappelijke solidariteit moet worden gedragen door een inkrappend formeel circuit, dat op den duur verder overbelast dreigt te raken. De wetgever zal dan ook zijn verantwoordelijkheid voor de toepassing, naleving en handhaving van deze wet- en regelgeving moeten onderkennen.

2.4.2 Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer

A. Achtergronden

De door de hier aan de orde zijnde wetgeving beschermde belangen, zoals bijvoorbeeld arbeidsveiligheid, volksgezondheid, milieu en verkeersveiligheid, zullen ook in de toekomst de tussenkomst van de wetgever blijven vergen. Nieuwe technologische en economische ontwikkelingen blijken steeds opnieuw specifiek neveneffecten op te roepen, die zonder deze tussenkomst niet of moeilijk terug te dringen zijn. Men kan hierbij denken aan de informatisering van onze samenleving of aan de snelle ontwikkeling die de voor toepassing vatbare bio-genetica thans doormaakt. Aan de andere kant blijkt de verhoging van het algemene welvaartspeil gewoonlijk gepaard te gaan met een hogere maatschappelijke waardering voor de hier in het geding zijnde gezondheids-, veiligheids- en milieubelangen. Echter, als de wetgever zich blijft bedienen van zijn huidige, welhaast klassiek geworden werkwijzen, moet hij het perspectief van een steeds groeiende wetgevingsmassa op deze terreinen, een structureel overbelast bestuurlijk apparaat en een steeds problematischer

²⁰] P. Vinke, 'Norm en praktijk van de moderne belastingwetgeving betreffende inkomsten en vermogen', overdruk uit: *Weekblad voor fiscaal recht*; Deventer, Kluwer, 1982.

²¹] *Rapport van de Interdepartementale stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO)*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 3.

wordende uitvoering en handhaving onder ogen zien. Dit vooruitzicht komt nu al tot uiting in de afnemende effectiviteit van veel moderne wetgeving op deze gebieden en in de groter wordende weerstanden tegen de talrijke ingrepen waarin het overheidsoptreden zich verbijzondert.

Formeel voldoen de hier bedoelde overheidsinterventies aan het *legaliteitsver-eiste*. Zij zijn als dwingende ingrepen in de particuliere sfeer te herleiden tot een wet in formele zin. Het is echter de vraag of de materiële normen waaraan bestuur en burger zijn gebonden, wel het resultaat zijn van een gedegen afweging van de formele wetgever. Deze pleegt zich vaak te beperken tot een globale indicatie van de doelstellingen, die met nader door de executieve te stellen normen moeten worden geconcretiseerd, en tot het creëren van de nodige bestuurlijke competenties. Inhoudelijk is de formele wetgeving vaak een lege huls, die naderhand van velerlei lading kan worden voorzien. Door het volgen van deze werkwijze loopt de formele wetgever het gevaar dat de politieke en maatschappelijke discussie zich vernauwt tot de doeleinden en de mogelijke resultaten van de voorgenomen wetgeving, terwijl de consequenties die zij voor het maatschappelijk verkeer heeft, te weinig worden belicht. Doordat in de gedachtenwisseling tussen regering en parlement de afweging van doeleinden en middelen – van verhoopde lusten en waarschijnlijke lasten – te weinig plaatsvindt, verliest de formele wet aan zeggingskracht voor het bestuur en voor de burger. Dit lijkt een theoretisch bezwaar, maar het heeft wel ter dege praktische gevolgen voor de uitvoering en handhaving van de wetgeving. In veel gevallen zijn hier conflicterende maatschappelijke belangen in het geding. Als de formele wetgever zich ertoe beperkt aan te geven dat het belangenconflict moet worden opgelost, bijvoorbeeld het conflict tussen economische voordelen van een nieuwe techniek en mogelijke risico's ervan voor de openbare veiligheid, maar nalaat aan te geven hoe en binnen welke marges dit moet gebeuren, verplaatst hij het conflict naar de uitvoeringsfase, waar het de vorm kan krijgen van een welhaast permanente belangenstrijd tussen en binnen departementen van openbaar bestuur, tussen het bestuur en belangengroepen en tussen belangengroepen onderling. Het bestuur mag dan bij de uitwerking van de formele wet veel armslag hebben, het staat in zekere zin geïsoleerd, omdat zijn uitvoerende inhoudelijke regelgeving niet de vrucht is van een openlijke, de openbare mening mobiliserende, belangenafweging. De toepassing en handhaving ervan blijkt dan in de praktijk veel lastiger dan de formele wetgever zich voorstelde bij het aangeven van de abstracte doelstellingen. De resultaten zullen dan niet meevallen.

Als de implementatie van de hier bedoelde wetgeving aan het uitvoerend bestuur wordt opgedragen, zonder nader inhoudelijke richtsnoeren voor dat bestuur, biedt zij uit een oogpunt van *rechtszekerheid* (te) weinig houvast. Het lijkt zo aantrekkelijk hier het bestuur een grote appreciatie- en beleidsruimte toe te kennen. In het wetgevingsproces wordt die ook regelmatig gevraagd met het oog op de eisen van 'een slagvaardig en flexibel beleid'; maar deze medaille heeft een keerzijde. Een zonder inhoudelijk houvast opererend bestuur blijkt, blootgesteld als het is aan antagonistisch werkende maatschappelijke krachten, soms uitermate moeizaam en onzeker te opereren. Zo een bestuur schept extern onzekerheid over wat rechtens geldt. In zo'n situatie kan ook niet worden verwacht dat de geadresseerden van de wettelijke regelgeving de erin vervatte normen spontaan in hun optreden gaan verdisconteren.

Met het voorgaande is al aangegeven dat het *normatieve* gehalte van de hier besproken wetgeving zorgen baart. Achter de uitgebreide technische uitvoeringsvoorschriften, die soms heel specifiek kunnen zijn en op het individuele geval toegesneden, verdwijnt de uitspraak van de wetgever dat de geadresseerden van de voorschriften deze of gene belangen in hun handelen behoren te eerbiedigen. Strikt genomen gaat het bij veel van de hier aan de orde zijnde wetgeving om verbijzonderingen van de algemene zorgvuldigheidsnorm in het maat-

schappelijk verkeer, zoals deze in artikel 1401 BW is neergelegd, met het oog op bepaalde activiteiten. Voor het eerbiedigen daarvan blijven de burgers een eigen verantwoordelijkheid houden, ook los van de tussenkomst van bestuurlijke instanties. Die rechtsplicht verliest echter aan vanzelfsprekendheid als de formele wetgever de bescherming van de betrokken belangen tot een exclusieve verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur schijnt te maken. Overigens zijn de technieken waarvan de wetgever zich op verschillende van deze terreinen bedient, in menig opzicht niet meer van deze tijd. Dit doet zich in de eerste plaats voor bij de materiële wetgeving die technische normstellingen inhoudt voor produkten, procédés en werkwijzen. De afstand tussen technische voorschriften die het bestuur uitwerkt en de technologische 'state of the art' heeft de neiging toe te nemen. Eenmaal gepubliceerd, zijn ze al gauw wetenschappelijk, technisch en economisch verouderd. Zij kunnen bovendien, voor zover ze voor bepaalde produkten of handelingen specifieke technieken of procédés eisen, de ontwikkeling van nieuwe, in technisch of economisch opzicht superieure technieken belemmeren²². De kennisvoorsprong waarover de gespecialiseerde overheidsdiensten een halve eeuw geleden beschikten, is op menig onderdeel in een achterstand omgeslagen. Het vermogen van deze diensten om afdoende normen te stellen, ze adequaat toe te passen en ze te handhaven is navenant verminderd.

Aanvankelijk leek de regulering van de randvoorwaarden van openbare orde voor het maatschappelijk verkeer aan de voor de klassieke rechtsstaat typerende scherpe scheiding tussen publieke en particuliere sfeer weinig te veranderen, doch al vrij snel werden de eerste tekenen van een zekere *wederzijdse doordringing* van beide sferen merkbaar. Dit hangt nauw samen met de aard en de strekking van het overheidsoptreden. Doordat de wetgever de behartiging van bijzondere in het particuliere verkeer onvoldoende tot hun recht komende belangen aan zich trok en daarvan publieke belangen maakte, ontrok hij die aan de strijd tussen maatschappelijke belangenorganisaties. Daarmee maakte de overheid zich bijkans als vanzelf tot de geadresseerde van de uiteenlopende belangen van tal van maatschappelijke groeperingen en organisaties, welker belangen zij aan zich had getrokken. Zij werd daarmee niet alleen verantwoordelijk gesteld voor de uitvaardiging van de nodige wettelijke regels, maar ook voor de uitvoering, de naleving en de handhaving ervan. De wetgever heeft dit proces ten dele zelf in de hand gewerkt door de welhaast uitsluitende publiekrechtelijke uitwerking en de strafrechtelijke sanctionering van zijn voorschriften. Hij schiep niet zozeer het kader waarbinnen de onderling conflicterende maatschappelijke belangen in de particuliere sfeer tot een evenwichtig vergelijk konden komen, zodat de overheid in de uitvoerende sfeer op afstand kon blijven, maar hij eigende zich de behartiging van vooral de zwakker geachte belangen welhaast exclusief toe. Doordat de overheid zich zo tussen de conflicterende belangen plaatste, stelde zij zich bij de voorbereiding en uitvoering van haar beleid duurzaam bloot aan uiteenlopende vormen van maatschappelijke pressie. Echter, de overheid alleen werd voor de uitkomsten van de onder maatschappelijke druk plaatsvindende beleidsuitvoering verantwoordelijk gehouden. Waar de wetgever maatschappelijke belangenorganisaties als het ware heeft onteigend in de behartiging van hun belangen tegenover elkaar, zullen de particuliere belangenconflicten binnen de publieke sfeer moeten worden uitgevochten. Het ineenvloeien van beide sferen wordt zo onvermijdelijk. De bezwaren van het ineenvloeien zijn hierboven ten dele al ter sprake gekomen. Het leidt ertoe dat het concrete optreden van de overheid moeilijk voorspelbaar wordt.

Zal zij, bijvoorbeeld, het thuis pellen van garnalen gaan verbieden wegens de daaraan verbonden risico's voor de volkgezondheid, of zal zij het blijven toelaten om de werkgelegenheid in de visverwerkende industrie niet op het spel te

^{22]} Over deze problematiek: *De maatschappelijke herverdeling van kennistoepassing*; door M.L.A. ter Borg, G.A. Fahrenkrog, E.T. Ferguson e.a., serie Werkdocumenten WRR, W2, 's-Gravenhage, DOP, 1984, blz. 36 e.v. en 79 e.v.

zetten? Een maatschappelijk conflict dat in de boezem van de overheid wordt uitgevochten; de oplossing ervan staat niet bij voorbaat vast. Echter, welke oplossing ook wordt gekozen, het staat wel vast dat de overheid steeds te maken krijgt met teleurgestelde belanghebbenden, die vinden dat zij tekort zijn gedaan. Soms ook worden in de uitvoerende sfeer oplossingen gekozen, die met de eigenlijke strekking van de wettelijke regeling weinig hebben uit te staan. Er bestaan kwaliteitsvoorschriften die inhoudelijk minder door de belangen van de consument dan door wens tot bescherming van de producent worden bepaald²³.

B. Waardering

Er mag van worden uitgegaan dat de rol van de wetgever ten aanzien van de randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer in de toekomst belangrijk zal blijven. De ontwikkelingen die in het verleden hebben geleid tot zijn tussenbeide komen, gaan ook nu nog onverminderd voort. Er is geen reden om aan te nemen dat deze ontwikkelingen minder grote of minder ernstige externe effecten zullen veroorzaken dan die welke zich in het verleden hebben voorgedaan. De toenemende problemen met de toepassing en handhaving van deze wet- en regelgeving nopen echter tot een grondige herijking van, in de eerste plaats, de positie van de publieke wetgever en, in de tweede plaats van de onderlinge verhoudingen tussen de staat aan de ene kant en de conflicterende publieke belangen aan de andere kant. Bij deze herpositionering zal erop moeten worden gelet dat de meeste van de hier bedoelde voorschriften beperkingen stellen aan activiteiten die in het algemeen in het maatschappelijk verkeer positief worden gewaardeerd. Of het nu gaat om de verhoging van de produktiviteit in de landbouw door het gebruik van zogenaamde gewasbeschermende middelen, of om de automatisering van databestanden, op zichzelf is de doelstelling van de activiteit niet omstreden. De wettelijke voorschriften beogen in de regel primair de bescherming van andere bij deze activiteiten betrokken belangen. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat juist bij deze wet- en regelgeving de overheid met zichzelf in conflict komt. Indien men door belastingfaciliteiten de investeringen in bepaalde bedrijfssectoren sterk aanmoedigt en op een gegeven ogenblik die sectoren, wegens de neveneffecten welke zij veroorzaken, aan sterke beperkingen gaat binden of hoge specifieke heffingen gaat opleggen, zijn botsingen voorspelbaar. Deze kunnen zich voordoen in de vorm van massaal actief verzet of passieve ongehoorzaamheid van degenen tot wie de beperkende voorschriften zich richten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is te vinden in de problemen die de invoering van de meststoffenwetgeving aanvangelijk heeft opgeroepen. Er bestaat overigens verband tussen beide vormen van reageren. Openlijk verzet kan, als het wordt bestreden, gemakkelijk overgaan in lijdelijk verzet of deloyale naleving. In dergelijke situaties kan zowel de bestuurlijke toepassing van de wetgeving als de handhaving ervan op grote problemen stuiten. De beschikbare capaciteit van het bestuursapparaat zal dan voor een onevenredig groot deel moeten worden opgeofferd aan de uitvoering van één of enkele wettelijke regelingen, terwijl andere, die ook elk weer wezenlijke belangen dienen, niet de aandacht krijgen die zij verdienen. In zekere zin bepaalt dan de omvang van de maatschappelijke weerstanden, en niet het door de desbetreffende regelingen gediende belang, de bestuurlijke en strafrechtelijke prioriteitenstelling.

2.4.3 Conclusies

De moeilijkheden die zich in toenemende mate blijken voor te doen met de naleving, toepassing en handhaving van de beleidswetgeving van de sociale rechtsstaat, kunnen in belangrijke mate door de wetgever zelf worden verhol-

^{23]} Van Gerven, op. cit., blz. 161.

pen of althans worden verminderd. Hieruit kan de op zichzelf positieve conclusie worden getrokken dat de overheid het tot op zekere hoogte zelf in de hand heeft om een eind te maken aan de groei van het normoverschrijdend gedrag op deze wetgevingsgebieden. Maar, andersom geredeneerd, kan ook worden gesteld dat de problematiek van de rechtshandhaving hier ten nauwste samenhangt met de manieren waarop de overheid in het betrekkelijk recente verleden haar beleid in wetgeving heeft vormgegeven en daarmee is gaan uitvoeren, ja daarvan zelfs een gevolg is. De hier aangegeven oplossingsrichtingen brengen dan ook een soms vergaande herformulering van het beleid mee, zoals dat nu wordt gevoerd.

Ten aanzien van de wetgeving die de *inkomens- en vermogensoverdrachten* beheerst kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. In de centrale financiële overdrachts- en herverdelingsstelsels van de sociale rechtsstaat komen enkele van de basiswaarden van onze samenleving tot uitdrukking, waarover nog steeds een vrij brede consensus bestaat. Hierbij moet worden gedacht aan de belangrijkste algemene belastingen, de Algemene Bijstandswet, de volksverzekeringen en de belangrijkste sociale werknemersverzekeringen. Het verdient aanbeveling, waar mogelijk, het normatieve gehalte van deze overdrachtstelsels nader aan te zetten. In de wetgeving zelf bijvoorbeeld, doordat de berekenbaarheid van de verplichtingen wederkerigheid tussen de prestaties en contraprestaties en tussen aanspraken en verplichtingen scherper wordt aangegeven. Meer aandacht zal ook moeten worden gegeven aan de bestendigheid en de doorzichtigheid van deze stelsels. De WRR is zich ervan bewust dat de wens hiertoe gemakkelijker is uitgesproken dan uitgevoerd. Niettemin zullen regering en parlement zich wat los moeten maken van de zo voor de hand liggende verleiding om deze wettelijke regelingen te wijzigen al naar gelang de opportuniteit van het beleid of de veelal uiteenlopende en wisselende verlangens van maatschappelijke belangengroeperingen. Tegenover de opbrengst van een mogelijk wat minder kostbaar of minder strak lijkend wettelijk stelsel of de satisfactie van tevredengestelde belangengroeperingen, staat het verlies in hanteerbaarheid en stabiliteit van de desbetreffende wettelijke regelingen.
De beginselen van solidariteit en materiële gelijkheid die aan de belangrijkste overdrachtstelsels ten grondslag liggen, houden zorgvuldigheid bij het doen van een beroep daarop in, alsmede nauwgezetheid bij het verrichten van de nodige afdrachten. Deze zorgvuldigheidseisen zullen in de tekst van de wet en in haar uitvoering moeten worden gemarkeerd. De hier bedoelde versterking van de normatieve markantheid van de fiscale en sociale regelgeving heeft als keerzijde dat van het bestuur meer zorgvuldigheid wordt gevergd ten aanzien van de toepassing en handhaving van de afzonderlijke regelingen. Het gebrek aan deze zorgvuldigheid heeft ertoe geleid dat het normatieve gehalte van de sociale rechtsstaat typerende financiële overdrachtsregelingen vanaf het midden van de jaren zestig geleidelijk is geërodeerd.
2. De onbestendigheid en ondoorzichtigheid van de wetgeving voor het financiële verkeer tussen overheid en burgers vloeit in belangrijke mate voort uit het instrumentele gebruik van deze regelingen. De grote bezwaren daarvan uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, alsmede het gegeven dat dergelijke instrumentele manipulaties als het ware het berekenend gedrag van de belanghebbende uitlokken, dienen de wetgever ertoe aanleiding te geven om aan de doorzichtigheid en stabiliteit van de belangrijkste wettelijke stelsels op dit terrein een eigen waarde toe te kennen. Dit geldt ook als zo'n streven ten koste zou gaan van de instrumentele mogelijkheden om met deze wetgeving andere beleidsdoeleinden na te streven of van bepaalde specifieke belangen die er, al dan niet mee beoogde, bijzondere bescherming van genieten. Voor vele van de instrumentele bepalingen in de hier bedoelde wettelijke regelingen geldt dat ze aan bepaalde groepen specifieke voordelen toekennen zonder dat zij het daarmee beoogde beleidseffect hebben. Belang en beleids-

effect mogen niet worden vereenzelvigd. Dit als zodanig dwingt al tot voorzichtigheid bij een gerichte instrumentele toepassing van de fiscale en de sociale-zekerheidswetgeving.

3. Cumulaties van overdrachtsregelingen en overheidsvoorzieningen, bijvoorbeeld een WAO-uitkering, een individuele huursubsidie en gefinancierde gezinszorg, met hun sterk progressieve werking, werken berekenend gedrag van de daarbij belang hebbende burgers in de hand. Omdat voor de uitvoering van al deze afzonderlijke regelingen aparte beslissingen door de afzonderlijke instanties nodig zijn aan de hand van specifieke gegevens, zijn al dan niet uitgelokte fouten bij de toepassing vrijwel niet te vermijden. Een ondoorzichtige en ingewikkeld samengestelde regelgeving veroorzaakt een moeizame uitvoering en betrekkelijk toevallig uitvallende beleidsresultaten. De toepassing en handhaving van deze gecumuleerde regelingen wordt ook toevallig en weinig consequent. Deze en hiermee vergelijkbare onbedoelde neveneffecten nopen in ieder geval tot versobering van het aantal beschikbare arrangementen. Ook al zijn voor elk van de afzonderlijke regelingen steekhoudende beleidsmatige motieven aan te voeren, opeengestapeld scheppen zij zo ernstige uitvoerings- en handavingsproblemen en zo toevallig uitvallende maatschappelijke resultaten, dat een werking als 'recht' in het maatschappelijk verkeer uiterst twijfelachtig wordt. Deze aanbeveling houdt voor de regelgever en het bestuur de verplichting in dat zij leren heen te zien over de grens van het eigen ressort, departement of beleidsgebied en leren de gevolgen van hun regeling *in samenhang met andere regelingen* na te gaan. Deze gevolgen blijken vaak heel anders te zijn dan die welke zij met hun afzonderlijke regelingen voor ogen hebben. Veel regelingen in de fiscale sfeer voldoen niet aan de criteria van betrouwbaarheid, doorzichtigheid en bestendigheid. Ten dele komt dit doordat niet aan alle criteria tegelijk kan worden voldaan.

Een grote mate van rechtvaardigheid (materiële gelijkheid) vereist een verregaande differentiatie. Dit gaat ten koste van de overzichtelijkheid en de uitvoerbaarheid. Ten dele liggen de criteria ook in elkaars verlengde. Een stelsel dat interne consistentie ontbeert, is daardoor ook onoverzichtelijk en onuitvoerbaar. Consistentie is daarnaast een voorwaarde voor rechtvaardigheid, zij het niet een voldoende voorwaarde. De verregaande verfijning van de toekenningscriteria beoogt weliswaar een grote rechtvaardigheid, maar realiseert deze in de praktijk lang niet altijd. Soms slaat de theoretische rechtvaardigheid in zijn tegendeel om, doordat juist de zwakkeren, die de regelgeving beoogt in bescherming te nemen, de regelgeving niet goed kunnen hanteren. De verfijning frustreert soms de doorzichtigheid, consistentie en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

4. Overdrachtsregelingen met een heel typisch instrumentele strekking zoals deze onder meer in het economisch beleid, het volkshuisvestingsbeleid en het sociaal-culturele beleid worden toegepast, hebben een weinig intrinsieke normatieve lading, terwijl de formele uitwerking ervan niet zelden onduidelijk en lacuneus is. De rechtsverhoudingen tussen de overheid als subsidiegever en burgers en ondernemingen als subsidie-ontvanger zijn soms uiterst onvast. Het positieve recht geeft de bij een subsidieverhouding betrokken partijen te weinig houvast. Deze toestand heeft zeker voordelen uit een oogpunt van beleidsmatig gewenste slagvaardigheid en flexibiliteit, maar uit een oogpunt van zuiverheid van verhoudingen, zorgvuldig en onkreukbaar bestuur, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid heeft zij heel ernstige bezwaren. Deze doen zich zowel voor bij de toepassing als bij de handhaving van de desbetreffende regelingen. Onzekerheden ten aanzien van de verplichtingen en bevoegdheden van het bestuur weerspiegelen hier onzekerheden ten aanzien van de normen waaraan de afzonderlijke betrokken burgers en ondernemingen moeten worden gehouden. Er ontstaan informele beleidsmatige en bestuurlijke circuits, waarin de verantwoordelijkheden vervagen en de typische 'checks and balances' van onze democratische rechtsstaat niet meer of niet meer naar

behoren werken. Indien zich in dergelijke verhoudingen strafrechtelijk relevante feiten voordoen, blijkt de vervolging en de sanctionering daarvan buitengewoon lastig, omdat de betrokken burgers of ondernemingen zich plegen te beroepen op een bestuur dat tot op zekere hoogte medeplichtig is.

De overheid zal, naar het zich laat aanzien, voorlopig zeker geen afstand willen doen van de subsidie als beleidsinstrument. Het is, gelet op de strekking van regelingen die het subsidiërend bestuur beheersen, niet goed mogelijk de eis te stellen dat zij bestendig zijn. De gemiddelde subsidieregeling heeft een omlooptijd van één of ten hoogste enkele jaren. Waar het hier op aankomt, is dat de wetgever aan de ene kant de bevoegdheden en de verplichtingen van het bestuur en aan de andere kant de aanspraken en verplichtingen van de potentiële rechthebbenden scherper gaat uitwerken om deze regelingen in het maatschappelijk verkeer doorzichtiger en betrouwbaarder te maken.

Ten aanzien van de wetgeving voor de *randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer* luiden de conclusies:

5. Er zijn zwaarwegende gronden voor om de rol van de formele wetgever te versterken ten aanzien van de materiële inhoud van de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer. De vaak verregaande bevoegdheden die het uitvoerende bestuur eraan ontleent, blijken steeds moeilijker te legitimeren met blanco delegaties van normstellende bevoegdheden. Een zorgvuldige en openbare maatschappelijke en politieke afweging van middelen en doeleinden, en van lusten en lasten, kan ertoe bijdragen dat de thans steeds meer te kort schietende legitimatie van deze normen in het maatschappelijk verkeer wordt versterkt. Een meer inhoudelijke uitwerking van de hier bedoelde formele wetgeving heeft als bijkomend voordeel dat zij daardoor aan het bestuur en aan de belanghebbende partijen meer houvast verstrekt dan tot op heden het geval is. Dit kan zowel de uitvoering van de wetgeving als haar handhaving voor alle betrokkenen meer voorspelbaar maken; zij weten aan welke normen zij zich te houden hebben en welke normen het bestuur verplicht is ten opzichte van hen toe te passen en te markeren.
6. De toenemende problemen die de wetgever ondervindt bij het vaststellen van technische normen ter bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en de kwaliteit van het milieu, dwingen hem ertoe algemene normen te formuleren voor de te beschermen belangen. De regelgever stelt dan niet de middelen vast, waarmee deze belangen moeten worden beschermd, maar het niveau van bescherming dat zij in het maatschappelijk verkeer behoren te krijgen. Deze regelgevingstechniek wordt thans hier en daar in de milieuwetgeving beproefd; zij wordt ook meer en meer gebruikt in de communautaire richtlijnen voor de harmonisatie van voorschriften, waaruit technische handelsbelemmeringen kunnen voortvloeien. Ten dele kan het belanghebbende bedrijfsleven, door inschakeling van privaatrechtelijk georganiseerde normalisatie-instituten, binnen de gestelde randvoorwaarden van volksgezondheid of veiligheid zelf voor de uitwerking van de nodige technische standaarden zorgen. Publiekrechtelijke normering en privaatrechtelijke standaardisatie kunnen zo elkaar aanvullen.
Bij de zogenaamde economische consumentenbescherming kunnen hierop lijkende wetgevingstechnieken zinvol zijn. De publieke wetgever stelt dan het kader vast, waarbinnen de verschillende belanghebbende partijen met hun onderling uiteenlopende belangen tot een vergelijk moeten zien te komen. Afhankelijk van de aard van de te beschermen belangen, de mate van economische gelijkheid van de betrokken partijen, hun organisatiegraad en het gewenste niveau van bescherming kan het wettelijke kader voor vormen van privaatrechtelijk te organiseren zelfregulering en privaatrechtelijke rechtshandhaving variëren. Zo een conditionerende wetgeving, die ruimte laat voor aanpassingen aan nieuwe technische en economische ontwikkelingen, bakent het perk af waarbinnen de maatschappelijke belangen hun discours kunnen houden en waarbinnen uiteindelijk de gewone rechter, arbiter of quasi-

rechterlijke instantie het beslissende woord houden. De kosten van de bestuurlijke en justitiële rechtshandhaving worden dan weer ten dele naar de particuliere sfeer teruggewenteld. Dit is echter niet het enige voordeel. Doordat de overheid er zich in beginsel toe beperkt de essentie van het gewenste beschermingsniveau aan te geven, en de feitelijke gelijkheid van de betrokken belanghebbenden bij de uitwerking en toepassing van de gedragsregels, standaarden of codes te bewaken, worden verschillende van de belangenconflicten die thans binnen de overheid op moeilijk naspeurbare wijze moeten worden uitgevochten, meer in het openbaar uitgemaakt. Het openbaar bestuur kan dan wat afstandelijker optreden door zich te beperken tot de bewaking van de randvoorwaarden. De techniek van wettelijk geconditioneerde zelfregulering wordt in het Amerikaanse en Engelse rechtstelsel veel meer dan bij ons toegepast²⁴. Nu de overheid bij ons, en elders in Westeuropa bij de uitvoering en handhaving van de beleidswetgeving steeds meer de bezwaren van haar étatistische wetgevings- en beleidstraditie ondervindt, is er reden om naar andere dan de gebruikelijke oplossingen te zoeken.

7. Wetgeving op dit gebied heeft de strekking bepaalde maatschappelijke conflicten op te lossen; zij heeft echter in de praktijk tot gevolg dat zij soms aanzienlijke maatschappelijke conflicten oproept. Dit komt in de regel doordat de wetgever op betrekkelijk korte termijn diep ingrijpende beperkingen stelt aan activiteiten die tot dusver onbelemmerd mochten worden uitgeoefend. Dergelijke interventies van de wetgever roepen naar hun aard weerstanden op; hij krijgt niet zelden het verwijt dat hij dubbelzinnig handelt en dat hij nu gaat verbieden wat de overheid tot voor kort nog stimuleerde. Om dat verwijt te ontgaan en om de acceptatie van nieuwe voorschriften in het maatschappelijke verkeer te vergroten, verdient het aanbeveling dat wordt gezocht naar methoden voor een zogenaamde *prospectieve normstelling*. Dit wil zeggen dat hij uitspraken gaat doen over de normen die op een door hem aan te geven termijn van toepassing zullen worden. Dit opent voor de betrokken belanghebbenden de mogelijkheid om zich in hun economisch gedrag tijdig in te stellen op de regels en beperkingen waarmee zij vanaf een bepaalde datum rekening hebben te houden. Gedurende zo'n overgangperiode kunnen zij zoeken naar de economisch meest verantwoorde wijze om aan die normen te voldoen. Een overgangperiode is ook voor het bestuur soms welkom; dat kan zich gedurende die periode instellen op de problemen die het zal ontmoeten bij de toepassing en handhaving van de regeling. Uit een oogpunt van beleidsresultaat is het tijdverlies dat nu eenmaal aan een dergelijke wetgevingstechniek kleeft, slechts een schijnbaar bezwaar. In de praktijk blijkt dat wetgeving die eenmaal op massieve maatschappelijke weerstanden is gestuit, een langdurige periode nodig heeft om alsnog te worden aanvaard en effectief te worden uitgevoerd. Zo heeft het bijvoorbeeld ruim tien jaar geduurd voordat een bevredigend uitvoeringsniveau bij de visserijquoteringen kon worden verzekerd. In de milieuwetgeving hebben zich vergelijkbare verschijnselen voorgedaan; een wetgever die hier te snel te veel wil, komt zichzelf al gauw tegen.

2.5 Bestuurlijke toepassing van de regelgeving

2.5.1 Inleiding

De in paragraaf 2.4 gegeven opsomming van achtergronden van het voorkomen van wetsoverschrijdend gedrag in relatie tot wetgeving kan waarschijnlijk nader worden verfijnd en uitgewerkt. Deze achtergronden zullen in een sterk wisselende mate relevant blijken bij een analyse van de afzonderlijke wettelijke en pseudo-wettelijke regelingen. Voor zo'n analyse is in dit kader geen ruimte. Zij vergt een studie die het best kan worden verricht door de bij de

²⁴] L. Cohen-Tamugi, *Le droit sans l'Etat*; Paris, P.V.F., 1986, met name hoofdstuk 6.

toepassing en uitvoering ervan betrokken instanties. Als insiders weten zij waar de technische tekortkomingen in de afzonderlijke regelingen zitten; zij weten ook het best waar deze regelingen het meest fraudegevoelig zijn. Maar hoe vanzelfsprekend zo een studie ook uit een oogpunt van goede rechtshandhaving zou zijn, in de praktijk blijkt dit vaak op onoverkomelijke hindernissen te stuiten. Dit komt doordat de instanties die over de meeste expertise over de afzonderlijke wettelijke regelingen beschikken en die derhalve ook de tekortkomingen ervan het best kennen, zich zodanig met de instrumentele aspecten ervan en hun bevoegdheden erover hebben vereenzelvigd, dat zij niet gemakkelijk geneigd zullen zijn deze regelingen aan te passen op hun tekortkomingen in de uitvoerende of handhavende sfeer. Bij de keuze tussen de eisen van het beleid zoals het is en de eisen van een behoorlijke bestuurlijke gedragscontrole plegen zij in de regel te kiezen voor de eerstgenoemde eisen. Zo gezien ontmoeten de wetgever en het bestuur op deze wetgevingsgebieden het niveau van rechtshandhaving dat zij verdienen.

De binding van het bestuur aan de letter of strekking van wettelijke regelingen kan sterk uiteenlopen. Slechts betrekkelijk zelden programmeert een materieelwettelijke regeling het optreden van het bestuur volstrekt. Ook daar waar de aard van de bestuurlijke interventies een sterke gebondenheid doet veronderstellen aan de wetmatigheidseis, zoals dit bij de fiscale wetgeving het geval is, blijkt het uitvoerend bestuur over soms aanzienlijke beoordelingsmarges en beleidsvrijheden te beschikken.

Er zijn vaak sterke argumenten voor om het uitvoerend bestuur ruime appreciatie- en beleidsmarges toe te kennen, hetzij omdat de wetgever de voor de toepassing van de regeling relevante feiten en situaties niet kan overzien, hetzij omdat naar tijd, plaats, belangen en omstandigheden wisselende situaties tot wisselende beleidsmatige oordelen kunnen leiden. Van een zich aan het recht onttrekkende beleids- en toepassingsvrijheid kan echter geen sprake zijn. Het concrete handelen van het bestuur blijft gebonden aan een door de rechter te plegen toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hiermee is echter niet verzekerd dat de uitvoering van de wetgeving die de sociale rechtsstaat typeert, tegenover de burger voldoende verzekerd is uit een oogpunt van rechtshandhaving. Er doen zich verschillende typen van gevallen voor waarin het bestuur zich betrekkelijk ongecontroleerd kan vrijmaken van zijn bindingen aan de wet of het recht.

Het kan zijn dat de strekking van belangrijke wettelijke regelingen, in termen van beleidsdoeleinden, voor verschillende interpretaties vatbaar is, terwijl de in te zetten instrumenten, in termen van uitvoeringsregelingen of financiële instrumenten, worden bepaald door politieke en bestuurlijke nevenoverwegingen die met de publiekelijk geafficheerde beleidsdoelen weinig van doen hebben. Hiervan zijn talrijke voorbeelden te geven. Dient, bijvoorbeeld, een landbouwkwaliteitsbesluit primair de belangen van de consument of van de producent? Stond bij de invoering van de zogenoemde tweeverdienersregeling in de Wet op de inkomstenbelasting het materiële gelijkheidsbeginsel voorop of strekte deze wet primair tot vergroting van de overheidsinkomsten? Zijn de belangrijkste economische steunmaatregelen thans 'offensief' omdat ze zo worden genoemd, of omdat een dergelijk effect er werkelijk mee wordt beoogd? Het al dan niet tersluiks meenemen van nevenoverwegingen in de uitvoering van wettelijke regelingen maakt het concrete optreden van het bestuur van onderdeel tot onderdeel voor burgers en ondernemingen weinig voorspelbaar, ook daar waar dat optreden geprogrammeerd lijkt in termen van wettelijke of pseudo-wettelijke normen.

Het komt regelmatig voor dat belastende en beperkende wetgeving niet naar de letter of strekking van de wet wordt uitgevoerd en toegepast. Indien bij zo'n niet of niet behoorlijke toepassing van de wet geen belangen van derden rechtstreeks zijn betrokken, kan het bestuur daarmee lang doorgaan, voordat de kloof tussen de norm en de bestuurlijke praktijk wordt ontdekt. De achtergronden van een dergelijk niet-normconform bestuurlijk handelen kunnen heel

sterk uiteenlopen. Het kan zijn dat het bestuur meent beleidsconform te handelen, maar daarbij de wettelijke of pseudo-wettelijke regeling op zijn weg vindt en die dan maar buiten toepassing laat. Het kan ook zijn dat het bestuur de gegeven wettelijke regelingen niet goed uitvoerbaar acht en die daarom buiten toepassing laat. Het is, ten slotte, mogelijk dat het bestuur zijn eigen afwijkende beleidsmatige waardering voor die van de wetgever in de plaats stelt. Wat ook de achtergronden voor zo'n bestuurlijk optreden zijn, een bestuur dat in zijn gedrag te kennen geeft aan de wettelijke norm minder of in het geheel geen belang te hechten, mag ook niet verwachten dat de burger zich spontaan naar de regel of strekking van de wet voegt.

Een variant op de voorgaande vorm van bestuurlijke onzorgvuldigheid doet zich vooral voor bij wettelijk of pseudo-wettelijk geregelde prestaties van overheidswege. Indien een burger of onderneming met medeweten van de betrokken instanties meer krijgt dan waarop hij recht heeft naar de letter of strekking van een regeling, zullen er slechts zelden derden-belanghebbenden zijn die bereid zijn dergelijke beslissingen aan te vechten. De redenen waarom het bestuur zo handelt, zijn sterk vergelijkbaar met die bij de vorige categorie, zij het dat de vaak gebrekkige juridische uitwerking van het presterend overheidsbestuur bij de betrokken instanties soms de – onjuiste – overtuiging kan geven dat men mocht handelen zoals men handelde.

Voor een vierde groep van gevallen is kenmerkend het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regelingen met een divergente of conflicterende strekking, die alle het uitvoerend bestuur ruime appreciatie- en/of beleidsmarges laten. Indien dan wordt nagelaten naar buiten toe duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de toepassing van de ene regeling die van de andere zal conditioneren, kan het intra-bestuurlijke besluitvormingsproces een 'black box' worden, waarvan de uitkomsten voor de burger onvoorspelbaar en dubbelzinnig zijn. Soms moeten de conflicten binnen één ambt of openbaar lichaam van bestuur worden beslecht, dan weer zijn daarbij meer competente bestuurlijke instanties betrokken. Het resultaat van een en ander kan zijn dat er naar buiten toe grote onzekerheid ontstaat over de juridische verplichtingen die voor de burger gelden.

Een vijfde groep van gevallen doet zich voor wanneer op een bepaalde maatschappelijke activiteit verschillende wettelijke regelingen, met een vergelijkbare of convergente strekking, van toepassing zijn, die echter door verschillende bestuurlijke instanties met onderling uiteenlopende appreciaties moeten worden toegepast. De resultaten van het besluitvormingsproces plegen dan diffuus te worden, de betrokken diensten gaan in hun bestuurlijke controle langs elkaar heen werken en elkaar beconcurreren en zwaarwegende maatschappelijke belangen kunnen dan soms ernstige schade lijden.

De hier genoemde varianten van niet-normconform of gebrekkig bestuurlijk handelen hebben alle gemeen dat het naar buiten werkende resultaat voor de geadresseerde of anderszins belanghebbende burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties alles behalve normmarkerend is. Het wekt de indruk van een opportunistische, slordige of lakse overheid, die haar eigen regels niet ernstig neemt. In een constellatie, waarin niet mag worden gerekend op spontaan normconform, laat staan beleidsconform gedrag van de burgers, is een dergelijke bestuurlijke omgang met de beleidswetgeving van de sociale rechtsstaat funest. Dat zal hieronder voor de twee in dit rapport nader onderzochte groepen van wetgeving nader worden geadstrueerd.

2.5.2 De handelende overheid en regeloverschrijdend gedrag

2.5.2.1 Inkomens- en vermogensoverdrachten

De reikwijdte van de fiscale en sociale zekerheidsregelingen en de veelvuldigheid van de afzonderlijke toepassingsbeslissingen, leiden welhaast onvermijdelijk tot een mechanische, geanonimiseerde toepassing ervan. Dit verschijn-

sel wordt nog versterkt door de in de loop van de tijd steeds verder ingekrompen beoordelings- en toepassingsmarges van de gedecentraliseerde of gedeconcentreerde uitvoerende instanties (vooral bij de Algemene Bijstandswet en de belangrijkste sociale-zekerheidswetten). Voor een zorgvuldige toetsing van de feiten en de achtergronden van de individuele gevallen is bij een mechanische toepassing heel weinig ruimte. Veel van de energie van de toch al zwaar belaste uitvoeringsorganen gaat zitten in het wat amechtig volgen van de talrijke veranderingen in de wettelijke en uitvoeringsregels²⁵. De produktie aan beleid lijkt hier het opnemingsvermogen van het uitvoerende apparaat structureel te overschatten. Dit is niet onbedenklijk want de rechten en verplichtingen van de hier bedoelde wetgeving zijn vaak afhankelijk gesteld van betrekkelijk instabiele factoren in de persoonlijke levenssfeer van degenen op wie deze wetgeving van toepassing is. De toepassing en handhaving ervan leidt dan ook steeds meer tot fricties met de rechten van de burgers op een ook door de overheid te eerbiedigen privésfeer. In het verkeer tussen het uitvoerende bestuur en de burgers treedt steeds vaker het verschijnsel op dat belanghebbenden relevante hoedanigheden voorwenden die zij niet hebben, terwijl de uitvoerende instantie bewust de andere kant opkijkt. Rechten en verplichtingen verliezen zo onvermijdelijk aan scherpte. Ze gaan vaak afhangen van menigmaal moeilijk te constateren feiten en van betwistbare waarderingen daarvan. Feitelijke waarnemingen waartoe de vaak overbelaste uitvoeringsinstanties niet of niet voldoende meer in staat zijn.

Een voorbeeld is de differentiatie naar huishouden als criterium in de Algemene Bijstandswet. Tot voor enkele jaren was het onderscheid beperkt tot gezinnen, een-oudergezinnen en alleenstaanden; een onderscheid overigens dat niet prima facie te constateren is, maar spuurwerk vereist. De invoering van de woningdeler als nieuwe categorie heeft het de uitvoerende instanties niet gemakkelijker gemaakt. Woningdelers en alleenstaanden onderscheiden zich door het wel of niet gemeenschappelijk delen van de woonkosten. Veel hangt hierbij af van de presentatie van de reële situatie aan de uitvoerende instantie: een gescheiden huurcontract met de verhuurder of een huurder-onderhuurderrelatie tussen de beide bewoners vormt een voldoende criterium voor het alleenstaand zijn.

Dit opent ruime mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik. Het onderscheid tussen samenwoners en woningdelers is het al dan niet voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Wanneer samenwonende partners opteren voor een benoeming als woningdelers, is het voor de uitvoerende instantie moeilijker om aan te tonen dat dit een onjuiste voorstelling is, dan wanneer zij in de oude situatie opteerden voor een benoeming als alleenstaanden. Het uitvoeren van de wet volgens de bedoeling van de wetgever wordt verregaand gefrustreerd door de keuzevrijheid voor de burgers zich een situatie aan te meten die hen past. De uitvoerende instantie zit, ondanks haar waarschuwingen en verzet, opgescheept met een praktisch onuitvoerbaar regeling²⁶.

Een wetgever die niet let op de capaciteit van zijn uitvoerend apparaat, noch op de maatschappelijke verhoudingen waarin de door hem gestelde regels moeten werken, ziet zich beloond en met een structureel tegenvallend beleidsresultaat en met een bedenkelijk niveau van rechtstoepassing.

Dit heeft zich in het recente verleden meermalen voorgedaan bij aanpassingen (ombuigingen) in de sfeer van de Algemene Bijstandswet, de regelingen voor de individuele huursubsidies, de gefinancierde rechtshulp en de gezinszorg. De mechanismen die hier werken, zijn verschillend, maar zij dragen er alle toe

²⁵] R.W. van Engers, J. Kaandorp, J. Plomp en G. Veerman, *De complexiteit van de sociale verzekering*; serie Werkdocumenten WRR, W5, 's-Gravenhage, DOP, 1985.

²⁶] A. Lenting, K. de Waal, 'Woningdelers (2)'; *Sociaal bestek*, 1987, nr. 13, blz. 308-312.

bij dat het resultaat tegenvalt. Het stellen van striktere voorwaarden voor de toekenning van bepaalde overheidsprestaties of voorzieningen levert voor het uitvoerend bestuur meer werk op, zeker wanneer uit rechtvaardigheidsoverwegingen aan die condities nog ontsnappings- of uitzonderingsclausules zijn verbonden.

Indien de met de uitvoering van deze nieuwe of veranderde regelgeving belaste instanties de daaruit voortvloeiende werkbelasting niet aankunnen, zullen ze prioriteiten moeten gaan stellen. Zo'n prioriteitenstelling hoeft geenszins in te houden dat de aandacht primair wordt gericht op de meest 'fraudegevoelige' aspecten van de desbetreffende wetgeving. Waar deze een onevenredig grote bestuurlijke inspanning vergen of relaties met de geadresseerden kunnen verstoren, kunnen zich bij de toepassing ook vormen van bestuurlijk ontwijkend gedrag voordoen. Dit verschijnsel wordt mede in de hand gewerkt door de cliëntgerichtheid van het uitvoerend bestuur dat zich niet als vanzelfsprekend met de bedoelingen van de wetgever vereenzelvt. Wanneer dan de opbrengsten van een striktere wetstoepassing naar een ander openbaar lichaam gaan dan hetgeen daarmee feitelijk is belast, pleegt de prikkel tot vergroting van de inspanningen niet groot te zijn. Ten slotte, vermindering van prestaties of verzwaring van de lasten onder de ene regeling kunnen voor goed geïnformeerde of geadviseerde belanghebbenden vaak met behulp van een andere regeling worden gecompenseerd. Dit opschuivingsverschijnsel brengt op zijn beurt weer andere bestuurlijke kosten mee.

De kloof tussen de letter en strekking van wettelijke regelingen aan de ene kant en de bestuurlijke uitvoeringspraktijk aan de andere kant mag bedenkelijk zijn uit een beleidsinstrumentele visie op deze wetgeving, zij is dat evenzeer uit een oogpunt van de toepassing en naleving ervan als 'recht'. Het kleiner maken ervan vergt dat in het wet- en regelgevingsproces veel meer aandacht wordt besteed aan de signalen die van de bestuurlijke werkvloer komen. Het negeren ervan kan tot ernstige mislukkingen leiden. Sommige daarvan zijn spectaculair; zij geven aanleiding tot politiek geladen discussies. Andere worden nauwelijks zichtbaar, omdat min of meer massale maatschappelijke ontwijkingsverschijnselen onzichtbaar blijven of doordat het bestuurlijk apparaat die verschijnselen, bewust of noodgedwongen, negeert.

Te gemakkelijk wordt verondersteld dat de uitvoeringslasten van wetgeving kunnen worden verminderd door automatisering van de gegevensverwerking. De zwakke schakel wordt gevormd door de invoer van snel wisselende gegevens in de bestanden. Het is geenszins verzekerd dat de in de geautomatiseerde gegevensbestanden opgenomen gegevens ook feitelijk juist zijn – integendeel, in veel gevallen zal de geautomatiseerde werkelijkheid blijken af te wijken van de feitelijke realiteit. Kortom, een bestuur dat zich rijk rekent met een geautomatiseerde administratie, zal voor onaangename verrassingen kunnen komen te staan als het de in zijn gegevensverzamelingen opgenomen gegevens niet systematisch verifieert. En dat is in een beweeglijke samenleving als de onze niet eenvoudig en bijzonder arbeidsintensief.

Daar waar toepassing van overdrachtsregelingen wordt bepaald door zeer specifieke persoons- of omgevingsgebonden condities, zoals dat bijvoorbeeld bij de Algemene Bijstandswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheid of de Wet op de studiefinanciering het geval is, condities die niet zelden ook nog snel kunnen veranderen, verdient het aanbeveling de uitvoering van de desbetreffende regelingen territoriaal of functioneel te decentraliseren om een adequate geïndividualiseerde uitvoering mogelijk te maken. Dit geldt in beginsel steeds waar de verificatie van een groot aantal specifieke gegevens nodig is voor de waardering en toekenning van bepaalde aanspraken. De centrale wetgever lijkt de mogelijkheden tot gecentraliseerde uitvoering van deze regelingen, die de informatisering van de overheid schijnt te bieden, sterk te overschatten. Waar concrete omstandigheden of concrete gedragingen van de belanghebbenden voor het recht op en de omvang van de prestaties bepalend zijn, dient het uitvoerend bestuurlijk orgaan inderdaad eenvoudig in de gelegenheid te zijn

om die gedragingen of omstandigheden te verifiëren en te controleren. Als de centrale wetgever daarmee geen rekening houdt, loopt hij het gevaar grote uitvoerings- en handhavingsproblemen te scheppen.

Het niet op de formele wet berustende bestuur met financiële incentives, steunmaatregelen en subsidies is voor een belangrijk deel bij pseudo-wettelijke regeling of beleidsregel gereguleerd. In de rechtspraak en doctrine worden de aanspraken die de burgers daaraan kunnen ontlenen steeds meer gelijkgesteld met die welke uit 'echte' wettelijke regelingen voortvloeien. De juridische gebondenheid van het bestuur eraan wordt navenant stringenter. In de praktijk echter blijken de bestuurlijke instanties met deze juridisering van wat zij nog graag als hun eigen vrije domein beschouwen, grote moeite te hebben. Ten onrechte lijken zij wel ervan uit te gaan dat de bestuurlijke bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen de vrijheid inhoudt om deze naar believen opzij te kunnen zetten, als de beleidsmatige of bestuurlijke inzichten van het moment daarom vragen. In deze misvatting wordt miskend dat pseudo-wettelijke regels, evenals wettelijke regels, in het bestel van onze parlementaire rechtsstaat meer dan één functie vervullen. Zij normeren het gedrag van bestuur en bestuurder, doordat zij verplichtingen en aanspraken scheppen. Zij vormen voor de rechter een toetssteen voor de rechtmatigheid van het gedrag van bestuur en bestuurden. Zij zijn, ten slotte, het terugkoppelingsmechanisme bij uitstap bij de parlementaire controle op het beleid van de executieve. Indien het bestuur naar buiten toe de indruk wekt niet aan de normen gebonden te zijn die het zichzelf heeft gesteld, wordt het heel moeilijk de belanghebbende particuliere partijen daaraan wel te houden. Niet-normgebonden bestuurlijk gedrag sorteert niet-normconform maatschappelijk gedrag. Beleidsregels die overigens de belanghebbende burgers geen houvast meer bieden, worden ook in beleidsinstrumentele zin symbolisch, omdat deze daardoor hun gedrag niet (meer) zullen laten beïnvloeden. Het behoeft geen nadere uitleg dat, indien het feitelijke bestuurlijke optreden zich systematisch van de geafficheerde beleidsregelingen gaat verwijderen, iedere parlementaire controle op het buitenwettelijke overheidsbeleid aan de hand van deze regelingen tot een schimmenspel wordt.

Verschijselen als hier bedoeld, plegen zich vooral voor te doen waar de vormgeving en de uitvoering van het beleid organisatorisch in één hand zijn verenigd. Indien het uitvoerend bestuur zijn eigen optreden gaat normeren, bestaat steeds het gevaar dat de naleving van de bestaande regels tot een afhankelijke van de inzichten van het moment worden gemaakt. Gelet op de risico's die aan het buitenwettelijke overheidsoptreden voor het rechtsstatelijk gehalte daarvan verbonden zijn, wordt bij dit optreden van het bestuur niet minder, doch meer zorgvuldigheid gevergd. Het onvoldoende onderkennen van deze eis heeft bijgedragen tot de rechtshandhavingsproblemen, waarmee de sociale rechtsstaat thans worstelt.

2.5.2.2 Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer

De problemen die zich met de toepassing en uitvoering van de hier bedoelde wetgeving voordoen zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die van de wetgeving welke het financieel verkeer tussen overheden en burgers regelt.

Er is al op gewezen dat de wetgevingsmassa op de hier bedoelde gebieden de capaciteit van het uitvoerend bestuur structureel te boven dreigt te gaan. Iedere regeling die het vermogen van het uitvoerend bestuur om haar zorgvuldig toe te passen overschrijdt, scheidt handhavingsproblemen. Tekorten aan mogelijkheden tot een adequate naar buiten toe normmarkerende wetstoepassing in de uitvoerende sfeer, lokken in eerste instantie een slordige naleving van de desbetreffende wetgeving uit. In tweede instantie roepen zij de vraag naar strafrechtelijke handhaving op. Dit is een kwantitatief probleem: kunnen de strafrechtelijke instanties wel deze vraag beantwoorden? Het is ook een kwalitatief probleem: in hoeverre is repressieve rechtshandhaving nog zinvol, wanneer de uitvoerende instanties zich onvoldoende normmarkerend kunnen

gedragen? Op de wetgever rust dus de verplichting om bij het uitwerken van zijn voorschriften zich ervan rekenschap te geven welke bestuurlijke uitvoeringslasten daarmee gemoeid zijn, en in hoeverre het bestaande apparaat is opgewassen tegen deze lasten. Het handelen in de niet-getoetste veronderstelling dat het bestaande apparaat zonder meer de voorschriften van de wetgever zal kunnen uitvoeren, leidt ertoe dat deze wetgeving onvoldoende wordt toegepast en onvoldoende wordt nageleefd. De veronderstelling ook dat in zo'n situatie de strafrechtelijke rechtshandhaving de eenmaal ontstane leemte wel zal kunnen opvullen, is onjuist.

Op deze wetgevingsgebieden doet zich regelmatig het in paragraaf 2.5.1 al genoemde verschijnsel voor dat het beleid van de overheid uiteenlopende en met elkaar botsende belangen dient. In dergelijke situaties, kan de bestuurlijke toepassing van wetgeving en dus ook de handhaving ervan op grote problemen stuiten. Binnen het overheidsapparaat kunnen zich dan ernstige loyaliteitsconflicten voordoen. Deze vormen een voortzetting van de dubbelzinnigheid waarin de wetgever zich begeeft, wanneer hij met verschillende wettelijke regelingen onderling conflicterende doelstellingen nastreeft, zonder daarbij een uitspraak te doen over de wijze waarop de ene wettelijke regeling de andere moet conditioneren. Weinig verkwikkelijke en onvruchtbare interdepartementale afstemmingsgevechten – zij kunnen jaren duren – zijn dan het gevolg. En wanneer het overheidsgedrag dubbelzinnig blijft, wordt de toepassing van sancties, als de betrokken burgers één van de in het geding zijnde regelingen overtreden, heel moeilijk. Uit het recente verleden zijn de toepassingsproblemen met de visvangstquoteringsregelingen een illustratief voorbeeld van een en ander.

Indien in gevallen, waarin het door de overheid gevoerde beleid duidelijk conflicterende doelstellingen nastreeft, uiteindelijk gekozen wordt voor één bepaalde restrictieve aanpak, vergt het vinden van een behoorlijk evenwicht bij de toepassing en handhaving van de voorschriften veel tijd en inspanning. In deze context kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar de thans actuele problemen bij de hantering van de Wet goederenvervoer binnen-scheepvaart; zij vormt in menig opzicht een leerzaam voorbeeld.

Ook indien er geen sprake is van conflicterende belangen dienende wetgeving, scheidt de hier bedoelde wetgeving vaak grote uitvoeringsproblemen. De bestuurlijke schaarsteproblemen plegen grotere vormen aan te nemen, naarmate de kring van geadresseerden van de desbetreffende wetgeving groter is, de beperkingen dieper in de tot dusver bestaande particuliere handelingspraktijk ingrijpen en de mogelijkheden tot ontwijkend gedrag groter zijn. Zij doen zich thans, bijvoorbeeld, manifesteren voor bij de toepassing en handhaving van de milieuwetgeving, die zich mede of in het bijzonder op de 'kleine' vervuilers richt. De weerstanden die de invoering van de vernieuwde meststoffenwetgeving thans oproepen zijn symptomatisch voor een uitvoeringsproblematiek, die niet alleen door het uitvoerend bestuur alleen kan worden opgelost, doch vooral een zorgvuldige wetgevingsstrategie vereist.

Bij sommige van de wettelijke regelingen die onder de hier aan de orde zijnde wetgeving vallen, zoals de wetgeving met betrekking tot de bescherming van de economische belangen van de consument, en tot op zekere hoogte ook bij de eigenlijke kwaliteitswetgeving, heeft de wetgever, naar in paragraaf 2.4.3 is uiteengezet, de behartiging van de betrokken belangen te exclusief in de publieke sfeer getrokken. Daarmee heeft hij het bestuur belast met soms zeer aanzienlijke uitvoerings- en controlelasten, die, zeker ten dele, ook in de particuliere sfeer zouden kunnen worden waargenomen. Daar waar in beginsel de bewaking van belangen in het geding is die ook door al dan niet georganiseerde belanghebbende burgers kunnen worden verdedigd, lijkt de bestuurlijke bewaking ervan voorwaardenscheppend en, eventueel, complementair te kun-

nen blijven. Het bestuurlijk optreden pretendeert hier meestal een substituut te zijn voor de te kort schietende mogelijkheden die bepaalde belanghebbenden – zoals consumenten – hebben tegenover hun sterkere wederpartijen. Indien de wetgever hier de oplossing van geconditioneerde zelfregulering kiest, zal hij tevens de voorwaarden moeten scheppen waaronder de in de privaatrechtelijke sfeer tot stand gebrachte normen afdoende kunnen worden bewaakt en, zo nodig, afgedwongen. Daartoe zal hij een zeker evenwicht van krachten moeten scheppen tussen de verschillende belanghebbende groeperingen en organisaties. De rol van het uitvoerende bestuur wordt dan meer aanvullend en corrigerend. Het kan dus binnen de door de wetgever gestelde normen stimulerend en aanvullend optreden, ten einde tot een eindresultaat te komen dat de door de wetgever gestelde randvoorwaarden respecteert.

Een onderhandelende overheid wordt vaak aangezien voor een slagvaardige en daadkrachtige overheid. Met dit horizontale bestuur is echter ook bij deze wetgeving grote voorzichtigheid geboden. Naar hierboven is opgemerkt, loopt een onderhandelende of schikkende overheid het gevaar zich te gemakkelijk los te maken van de marges die wet en recht haar stellen en de rechtsstatelijke principes rechtszekerheid en rechtsgelijkheid uit het oog te verliezen.

Het milieubeheer is bij uitstek een terrein waar het uitvoerende bestuur blijkbaar behoefte heeft aan afspraken naast, of in plaats van, de bestaande juridische bestuursinstrumenten²⁷. De afspraken die het bestuur en de bestuurde maken, worden vastgelegd in, onder meer, convenanten en beleidsovereenkomsten. Wat deze vormen gemeen hebben, is hun onbepaaldheid. Zij laten grote onzekerheden over de bindingen die zij voor de betrokken partijen sorteren, het privaatrechtelijke of publiekrechtelijke regime waaronder zij tot stand komen en hun verhouding tot bestaande wettelijke regelingen.

Het gaat hier in het bijzonder om de publiekrechtelijke aspecten. Het typische van de hier bedoelde figuren is dat de behartiging van specifieke overheidstaken plaatsvindt door afstemming in de vorm van gentlemen's agreements, pseudo-overeenkomsten of overeenkomsten tussen overheden onderling of tussen overheden of particulieren. Over deze constructies bestaat een uitgebreide literatuur aan de hand van een veel minder omvangrijke rechtsspraak. Het is hier niet de plaats om een keuze te doen in de doctrinaire richtingenstrijd die zich over de waardering van de beleidsovereenkomst voordoet. Wel kan hier worden vastgesteld dat bij het ontbreken van algemene of bijzondere publiekrechtelijke wettelijke regelingen van de grenzen waarbinnen beleidsovereenkomsten voor de betrokken overheden toelaatbaar zijn, er grote onzekerheid blijft bestaan omtrent hetgeen de overheid daarmee kan en mag doen²⁸. Haar bijzondere positie schept voor haar beperkingen en verplichtingen, die niet alleen voor haar wederpartijen bij deze vormen van horizontale afstemming nuttig, maar ook voor derde-belanghebbenden van wezenlijk belang zijn. Uiteraard moet een uitvoerend bestuur dat gebruik maakt van 'horizontale' constructies, normgebonden en -markerend te werk te gaan. Ontbreekt het daaraan, dan geeft de handhaving van de betrokken wettelijke regelingen grote moeilijkheden.

2.5.3 Conclusies

De problemen die zich bij de bestuurlijke toepassing van de beleidswetgeving voordoen, worden verregaand veroorzaakt door de wetgever zelf. Zij kunnen derhalve ook in belangrijke mate door hem worden verholpen, namelijk doordat hij zijn wetgeving gebruiksvriendelijker maakt of doordat hij van meet af aan het uitvoeringsperspectief bij zijn afwegingen betreft. Dit laatste betekent dat hij stelselmatig de bestuurlijke lasten meeweegt en meer dan thans het geval is reageert op de signalen die van de uitvoerende 'werkvloer' komen. Dit leidt tot de volgende twee algemene aanbevelingen.

²⁷] C. Lambers, 'Beleidsvereenkomsten in het milieubeheer', *Tijdschrift voor milieu en recht*; 1988, nr. 1, blz. 2.

²⁸] Zo ook: De Haan, Drupsteen en Fernhout op. cit., blz. 342-352.

1. Uitvoerings- en controlelasten die structureel de capaciteit van het bevoegde bestuur te boven gaan scheppen handhavingsproblemen die niet of heel moeilijk te redresseren zijn door het toepassen achteraf van bestuurlijke dwangmiddelen of strafrechtelijke sancties. De wetgever dient dan ook scherp te letten op de uitvoeringslasten die nieuwe of veranderde wetgeving in de specifieke maatschappelijke context waarin zij moet werken, meebrengt.
2. De uitvoering van de beleidswetgeving dient zo plaats te vinden dat eventueel naderhand nodig blijvende sancties een logisch vervolg zijn op daaraan voorafgaand bestuurlijk gedrag: een normgebonden handhaving vooronderstelt een normmarkerende toepassing van de wet. Beide dienen in elkaars verlengde te liggen. Onvolkomenheden en onzorgvuldigheden bij de uitvoering van wetgeving moeten zo spoedig mogelijk worden onderkend en verholpen, omdat deze bij uitstek normoverschrijdingen van particulieren bevorderen.

Meer in het bijzonder ten aanzien van de uitvoering van de wetgeving die *de inkomens- en vermogensoverdrachten* beheerst, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

3. Vooral in de sfeer van de fiscale wetgeving, de sociale-zekerheidswetgeving en de tegen inkomensprijzen aangeboden voorzieningen, zijn de hieruit voortkomende aanspraken en hun omvang soms afhankelijk gesteld van moeilijk waar te nemen en lastig te interpreteren feiten, die, bovendien, door de belanghebbenden gemakkelijk 'bij te kleuren' of te veranderen zijn. Het verdient aanbeveling hiermee heel terughoudend te zijn, omdat zij tot onevenredig hoge uitvoerings- en controlelasten aanleiding geven, zonder dat hierdoor een normconforme naleving blijvend kan worden verzekerd.
4. Een correcte en zorgvuldige uitvoering van financiële overdrachtsregelingen met sterke persoons- of omgevingsgebonden condities vergt dat het uitvoerend bestuur dichtbij de geadresseerden van deze regelingen blijft. Dit pleit voor decentralisatie, in territoriale of functionele zin, van de uitvoering. Het verdient aanbeveling de belangen van de uitvoerende instanties bij een correcte toepassing van de regelingen te versterken.
5. Bij het niet op de formele wet berustende bestuur met financiële regelingen, dienen in beginsel organisatorische scheidingen aangebracht te worden tussen de instanties die het beleid vormen en het neerleggen in beleidsregels en de instanties die het uitvoeren. Beleidsregels, evenals de wijzigingen ervan, dienen gepubliceerd te worden. Deze regels dienen de marges te stellen waarbinnen ervan kan worden afgeweken. Wijzigingen van beleid die niet binnen de bekendgemaakte marges kunnen worden opgevangen, moeten zich weerspiegelen in wijzigingen van de beleidsregels.

Meer in het bijzonder ten aanzien van de wetgeving voor de *randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer* leiden de voorgaande beschouwingen tot de volgende conclusies:

6. Indien met verschillende wettelijke regelingen uiteenlopende of conflicterende doeleinden worden nagestreefd, dient de wetgever of, indien dit niet mogelijk is, het bestuur naar buiten toe duidelijk aan te geven of en hoe de toepassing van de ene wettelijke regeling die van de andere conditioneert. Een onvoldoende houvast biedende bestuurlijke praktijk schept bij uitstek de onzekerheden, waarin ernstig normoverschrijdend gedrag van particulieren zonder afdoende correctie blijft.
7. Een algemene of meer specifieke publiekrechtelijke vormgeving van bestuurlijke overeenkomsten tussen overheidsinstanties en particulieren, zoals bijvoorbeeld de beleidsovereenkomsten in het milieurecht, is nodig. De huidige onzekerheden omtrent de rechtsplichten van het bestuur daarbij zijn uit een oogpunt van rechtshandhaving ongewenst.

8. De in paragraaf 2.4.3 bepleite vormen van geconditioneerde zelfregulering geven mogelijkheden voor vormen van privaatrechtelijke georganiseerde uitvoering en nalevingscontrole. De publieke uitvoering en controle kan tot een, de privaatrechtelijke uitvoering corrigerende en, eventueel, daaraan complementaire worden gemaakt.

2.6 Handhaving

2.6.1 Bestuurlijke en justitiële handhaving

In de voorafgaande paragrafen is gesteld dat er een direct verband bestaat tussen de instrumentalisering van de wetgeving en de handhavingsproblematiek. De fout moet echter niet alleen bij de wetgever worden gezocht. Het in menig opzicht overbelaste uitvoerend bestuur komt vaak zelden toe aan een systematische bestuurlijke gedragscontrole. Overbelast als het is, richt het zich op de administratie van de regeling als zodanig. Voor een consequente controle op de naleving van de door de wet gestelde eisen door de geadresseerde van de regeling is niet of slechts heel weinig ruimte. Het bestuur pleegt vaak pas op te treden als het echt misloopt, namelijk wanneer de overtredingen zo'n omvang hebben aangenomen dat zij niet langer genegeerd kunnen worden of wanneer zich ernstige gevolgen van een te kort schietende naleving hebben geopenbaard. Echter, een bestuur dat de regelingen waarvoor het verantwoordelijk is slechts te hooi en te gras actief handhaaft, staat niet sterk. Het maakt weinig indruk en de preventieve werking die van zijn controle en de handhaving uitgaat is niet erg groot. In zo'n situatie zal ook de justitiële gedragscontrole als sluitstuk weinig indruk maken. Zij is dan niet het logisch gevolg op een consistente bestuurlijke gedragscontrole en zij komt, dientengevolge, in de lucht te hangen.

Bestuurlijke rechtshandhaving roept echter twee vragen op. In de eerste plaats: beschikt het bestuur over adequate mogelijkheden om normoverschrijdingen met administratieve sancties te beëindigen dan wel te corrigeren? In de tweede plaats: is het bestuur in de positie om dergelijke sancties toe te passen? De sanctiemogelijkheden waarover het bestuur beschikt, zijn per beleidsgebied en zelfs per wet verschillend. Ze omvatten het opleggen van een dwangsom, het intrekken van een vergunning of sluiting van een inrichting of het toepassen van bestuursdwang. Met name het laatste dwangmiddel veroorzaakt aarzelingen bij het bestuur om dit daadwerkelijk toe te passen. Wanneer het bestuur problemen heeft om het bewijs 'rond' te krijgen of twijfelt over de toepasselijke wet of de bevoegde instantie, of wel niet zeker is ten aanzien van de proportionaliteit van de te nemen maatregelen, zal het vaak besluiten niets te doen. Dit wordt nog versterkt door de schadevergoedingsplicht die kan ontstaan als de sanctie ten onrechte is opgelegd of buiten proportie blijkt te zijn. Bij acuut gevaar is bestuursdwang bovendien een onbruikbaar middel, omdat in de regel pas kan worden opgetreden na afloop van de beroepstermijn. Maar ook wanneer het kwaad al is geschied, is het vaak niet mogelijk op korte termijn de juiste maatregelen aan te geven die nodig en redelijk zijn om aan de overtreding een eind te maken. De eisen bijvoorbeeld om illegaal gestort afval te verwijderen, kunnen pas worden vastgesteld als bekend is wie heeft gestort en of hetgeen gestort is, gevaar oplevert voor bodem- of waterverontreiniging. Daar is vaak kostbaar en langdurig onderzoek voor nodig. En zelfs dan kan het bestuur in kwestie nog worden gehandicapt doordat de kosten niet te verhalen zijn wegens de opheffing of het faillissement van de overtreder²⁹.

De WRR meent dat het aanbeveling verdient om het administratieve sanctiearsenaal van het bestuur uit te breiden met lichtere en gemakkelijker hanteerbare sancties. In dit verband kan wellicht worden gedacht aan de in het Angel-

^{29]} A.J. Waterloo en H. Sluimer, 'Handhaving van de milieuwetgeving door de lagere overheid', *Tijdschrift voor milieu en recht*; 1985, nr. 10, blz. 302.

saksische recht veel gehanteerde figuur van de zogenaamde rechterlijke injunctie. Een 'injunction' is een rechterlijk verbod of bevel om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten, via een procedure die vergelijkbaar is met het Nederlandse civielrechtelijke kort geding³⁰. Het bijzondere van deze rechtsfiguur is gelegen in de mogelijkheid voor overheden om als verzoeker op te treden op dezelfde manier, in grote lijnen, als een privé persoon. Het gaat te ver om op deze plaats alle voor- en nadelen uitgebreid te behandelen, maar twee in het oog springend voordelen mogen niet ongenoemd blijven. De mogelijkheid om op te treden voordat schade kan worden toegebracht of kort daarna is, zeker in milieuzaken, van het grootste belang. Een niet te onderschatten belang is voorts, dat minder twijfel behoeft te rijzen over de rechtmatigheid van het bevel, nu de rechter dit geeft.

De vraag of het bestuur wel in de positie verkeert om administratieve sancties op te leggen, schept namelijk soms verlegenheid. Een in zijn bevoegdheden gefragmenteerd bestuur, waarvan de diensten bij de uitvoering en handhaving van belangrijke wetgeving langs elkaar heen werken, een bestuur waarvan sommige onderdelen zich bij gebrek aan houvast biedende normen soms verregaand committeren aan bedenkelijk gedrag van particulieren, is over het algemeen niet de geëigende instantie tot het opleggen van administratieve sancties die pijnlijk zijn.

Over het begrip 'administratieve sancties' bestaat overigens in de rechtswetenschap geen unanimitie. Strikt genomen, zijn verscheidene van de bestuurlijke interventies die wel als 'sancties' worden aangemerkt, zoals het intrekken van vergunningen of andere begunstigende beschikkingen, het stilleggen van ondernemingen of het doen beëindigen van irreguliere activiteiten, al dan niet door middel van politiedwang, niet meer dan de maatregelen die een behoorlijke toepassing van de desbetreffende wettelijke regeling vereist. Dat zij, wat oneigenlijk, als 'sancties' worden aangemerkt, heeft te maken met het feit dat deze interventies voor de betrokken burgers en ondernemers buitengewoon belastend kunnen zijn. Zo is voor een onderneming een hoge geldboete wegens overtreding van een milieudelict in economisch opzicht veel minder ingrijpend dan een bevel tot het stilleggen van een belangrijke productie-installatie.

Van eigenlijke administratieve sancties is sprake wanneer het bestuur bezwarende maatregelen oplegt, die de behoorlijke toepassing als zodanig van de desbetreffende wettelijke regeling te boven gaan, zoals de in het fiscale recht gebruikelijke administratieve boetes en de in de sociale-zekerheidswetgeving wel voorkomende strafkortingen.

Uit een en ander valt af te leiden dat er een zeker continuum bestaat tussen bestuurlijke toepassing en handhaving van de beleidswetgeving, die beide erop gericht dienen te zijn dat het feitelijk gedrag van de betrokken burgers en ondernemingen gaat plaatsvinden overeenkomstig de bij of krachtens de wet gestelde normen. Het bevoegde bestuur beschikt in de regel over voldoende bevoegdheden en middelen om de betrokken burgers tot een – meer – normconform gedrag te brengen. De problemen voor een meer normmarkerend bestuurlijk gedrag liggen elders. De capaciteit van het apparaat kan onvoldoende blijken voor een afdoende controle op het gedrag van de burgers. En tegen onregelmatig gedrag waarvan het bevoegde bestuur niet afweet, kan het ook niet met bestuurlijke middelen optreden. De bestuurlijke waardering van normoverschrijdend gedrag kan ertoe leiden dat het niet van zijn wettelijke bevoegdheden gebruik maakt – een in de milieu- en ruimtelijke-ordenings- en bouwwetgeving tamelijk veelvuldig voorkomend verschijnsel. Het bestuur kan normoverschrijdend gedrag onderkennen, de ongewenstheid ervan erkennen, maar een optreden ertegen toch achterwege laten, omdat aan de hanteling van de in aanmerking komende bestuurlijke middelen ernstige juridi-

^{30]} Zie bijvoorbeeld S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*; 4e druk, London, Steven & Sons Ltd., 1980.

sche, financiële of andere bezwaren – bijvoorbeeld verstoringen van de openbare orde – zijn verbonden.

Het is van groot belang meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de bestuurlijke toepassing en handhaving van de beleidswetgeving. Zij kan veel normoverschrijdend gedrag voorkomen, waardoor eigenlijke sancties achterwege kunnen blijven. Zij kan ook ertoe bijdragen dat deze sancties hun eigen, bescheiden, plaats als complement op, en niet als substituut voor de bestuurlijke toepassing en handhaving kunnen blijven innemen. De materiële vereisten hiervoor zijn hierboven al grotendeels besproken: namelijk een bestuurlijke uitvoeringscapaciteit die evenredig is aan de uitvoeringslasten en een naar buiten toe blijkend normgebonden en normmarkerend bestuurlijk gedrag. Voor zover de bestuurlijke mogelijkheden om een normconform gedrag af te dwingen te kort schieten, en dat is bij juridisch of financieel riskante maatregelen het geval, is er reden om in die leemte te voorzien.

Daar waar de complementaire oplegging van echte sancties is geïndiceerd, kan de keus tussen 'echte' administratieve of strafsancities rijzen. Die keuze is minder zwaarwegend geworden, doordat ingevolge de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 6 ECRM de procedurele waarborgen waaraan de 'echte' administratieve sancties moeten voldoen in belangrijke mate vergelijkbaar zijn met die van strafsancities. Praktische argumenten kunnen onder omstandigheden – en binnen de door genoemde jurisprudentie gestelde marges – leiden tot de keus voor 'echte' administratieve sancties boven strafsancities.

Niet alleen de bestuurlijke maar ook de justitiële gedragscontrole kampt met veel problemen. Dit ligt in de eerste plaats aan de wijze waarop de wetgever vorm heeft gegeven aan de bestuurlijke en strafrechtelijke sancties in deze wetgeving.

De spreiding van de strafrechtelijke sancties over tal van specifieke wettelijke regelingen heeft ertoe geleid dat in Nederland geen algemene strafrechtelijke normen bestaan voor de minimaal in acht te nemen behoorlijkheid in het verkeer tussen overheid en de burger in diens hoedanigheid van contribuable of subsidiabele. De grenzen van een heel moeilijk omkeerbaar te maken berekend gedrag in deze normsfeer worden zo door de strafwetgever onvoldoende gemarkeerd. In dit opzicht schiet het Wetboek van Strafrecht, dat een zekere afspiegeling behoort te geven van de voor het kunnen functioneren van de samenleving wezenlijke normen en waarden, fundamenteel te kort. In een sociale rechtsstaat met zijn omvangrijke inkomens- en vermogensoverdrachten dient het Wetboek van Strafrecht een algemene behoorlijkheidsnorm te geven voor de burger in zijn financiële relatie met de overheid. Deze norm zal zodanig geformuleerd moeten zijn dat zij, wanneer nodig, door het opsporings- en vervolgingsapparaat eenvoudig en doeltreffend is te hanteren. In zekere zin is het niet juist dat het Openbaar Ministerie zijn strafvervolgving van frauduleus gedrag moet baseren op een algemene strafbepaling die daarvoor niet geschreven is. Valsheid in geschrifte is namelijk in de regel maar een van de bijkomende aspecten van dit frauduleuze gedrag; de eigenlijke normoverschrijding ligt in dat gedrag zelf. Daar zal de strafwetgever zijn omschrijving van het feit op moeten toespitsen. Voor een algemene omschrijving in het Wetboek van Strafrecht van frauduleus gedrag op dit gebied is te meer reden omdat het normatieve gehalte van de afzonderlijke, vaak instrumenteel gerichte overdrachtsregelingen laag is.

In de Bondsrepubliek heeft deze overweging de strafwetgever aanleiding ertoe gegeven om in 1976 een bijzondere bepaling voor het financieel verkeer tussen overheid en burger aan het Strafgesetzbuch toe te voegen, in de vorm van paragraaf 264, 'Subventionsbetrug'. De Nederlandse wetgever heeft dit voorbeeld tot dusver niet willen volgen, onder meer met het argument dat in Nederland rechtspersonen vervolgbaar zijn, terwijl dit in de Bondsrepubliek niet het geval is. Ervan afgezien dat dit argument aan de kern van de zaak voorbijgaat, namelijk dat het materiële strafrecht voor het naar behoren functioneren van

de samenleving wezenlijke normen moet uitdrukken en beschermen, blijft hier in het midden wat het bezwaar zou zijn tegen betere mogelijkheden tot bestrijding van fraude in het verkeer met de overheid dan de Westduitse wetgeving biedt. Overigens moet nog worden bedacht dat veel van deze fraude niet in de sfeer van rechtspersonen of criminele organisaties plaatsvindt. Nadat in de Bondsrepubliek inmiddels ruim tien jaar ervaring is opgedaan met deze bepaling, is er reden voor, om lering trekkend daarvan, een vergelijkbare bepaling aan ons Wetboek van Strafrecht toe te voegen.

De strafrechtelijke handhaving van voor sanctionering in aanmerking komende inbreuken op beleidswetgeving, wordt niet alleen bemoeilijkt door het ontbreken van adequaat geformuleerde strafbepalingen. De hiervoor nodige opsporings- en vervolgingsinspanningen zijn vaak omvangrijk, vooral waar men te doen heeft met goed georganiseerde daders die op de hoogte zijn van de zwakke steen in de wet. De aard van de materie vergt soms deskundigheden die de algemene opsporingsinstanties (de politie) niet of schaars voorhanden hebben. Er bestaat niet zelden een wanverhouding tussen de inspanningen voor een 'geslaagde' vervolging en de uiteindelijk opgelegde sanctie. Een en ander leidt ertoe dat of wel de inspanningen worden gelegd bij relatief eenvoudig aan te pakken gevallen of ze moeten worden beperkt tot kwalitatief of kwantitatief zeer ernstige inbreuken. Van een consistent en systematisch handhavingbeleid kan onder deze omstandigheden nauwelijks sprake zijn.

De bestuurlijke en justitiële handhaving van beleidswetgeving, vooral bij delen van de wetgeving die randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer stelt, ondervindt in onze sterk étatistische rechtscultuur (te) weinig ondersteuning van privaatrechtelijke vormen van rechtshandhaving. Inbreuken op regels die de kwaliteit van het milieu, de persoonlijke veiligheid of gezondheid bedreigen, dan wel de gelijkheid van partijen in het economisch verkeer waarborgen, zijn niet alleen schendingen van door het publiekrecht gearticuleerde rechtsplichten, zij zijn in menig geval ook te construeren als inbreuken op privaatrechtelijke rechtsplichten. Indien de wetgever echter een zekere blinde vlek blijft houden voor dit aspect en het bestuur het zich in juridisch opzicht activistisch opstellen van particulieren (en hun organisaties) als een hinderlijke complicatie blijft beschouwen, schrijft het daarmee de mogelijkheden dat de maatschappij zelf gaat bijdragen aan de bewaking van voor haar functioneren wezenlijke normen bij voorbaat af. De overheid laadt zo een handhavingslast op zich, die zij steeds moeilijker blijkt te kunnen dragen en maakt zich aldus tot de enige geadresseerde voor al hetgeen er in de ogen van belanghebbende burgers en hun organisaties misgaat in onze samenleving. Vormen van privaatrechtelijke rechtshandhaving kunnen, in samenhang met en ter aanvulling op vormen van geconditioneerde zelfregulering op den duur wel terdege zinvol en doelmatig zijn. Wetgever en bestuur zullen hiertoe beide de nodige voorwaarden kunnen en moeten scheppen, ook al lijken deze in een door een langdurige étatistische wetgevings- en beleidstraditie bepaalde maatschappelijke omgeving thans nog niet zo gunstig.

2.6.2 Conclusies

Het voorgaande geeft aanleiding tot de volgende algemene conclusies aangaande de handhaving:

1. Voor het strafrecht en de justitiële gedragscontrole is in de hier besproken wetgevingsgebieden slechts plaats, voor zover het gaat om gepleegde normoverschrijdingen die zo ernstig zijn dat met een bestuurlijke correctie niet kan worden volstaan en een strafrechtelijke sanctie daarenboven of in plaats daarvan aangewezen is. Voor een apart optreden van het justitiële apparaat is ook reden in situaties waarin een bestuurlijke correctie geen zin meer heeft of kan hebben, bijvoorbeeld indien degene die de feiten heeft gepleegd, zijn activiteiten sindsdien reeds lang heeft gestaakt. Een rechterlijke injunctie of het intrekken van de vergunning zijn dan niet zinvol. Een normmarkering door de strafrechter blijft dan als enige mogelijkheid open.

2. Zo nodig zullen de politie of gespecialiseerde opsporingsinstanties en het openbaar ministerie een beroep moeten kunnen doen op elders bij de overheid aanwezige specifieke deskundigheden en kennis. Aan deze samenwerking lijkt thans nog veel te ontbreken. Slechts het principiële inzicht dat de justitiële rechtshandhaving hier het noodzakelijk vervolg en sluitstuk moet vormen op de bestuurlijke normbewaking, kan ertoe leiden dat de samenwerking, die thans nog ontbreekt, in de toekomst een vanzelfsprekendheid wordt. Er is hier sprake van een duidelijke wederkerigheid. Een meer afdoende justitiële rechtshandhaving vergemakkelijkt de wettoepassing door het bestuur; en een zorgvuldiger bestuurlijke wettoepassing verlicht de handavingslasten voor het justitiële apparaat. Het gaat erom deze wederkerigheid ook in de organisatie van de normtoepassing en -bewaking tot uitdrukking te brengen.

Meer in het bijzonder ten aanzien van de *inkomens- en vermogensoverdrachten* luiden de conclusies:

3. De sanctionering van de regels met betrekking tot de inkomens- en vermogensoverdrachten is een van oudsher verwaarloosd hoofdstuk. Het verdient aanbeveling om bij elk van de hier aan de orde zijnde wettelijke regelingen na te gaan of en hoe er kan worden voorzien in bestuurlijke correctiemogelijkheden op de normoverschrijdende gedragingen van belanghebbende burgers en ondernemingen. Deze bestuurlijke middelen zullen, zo mogelijk, steeds in eerste instantie moeten worden gebruikt wanneer ten onrechte een beroep wordt gedaan op een bepaalde regeling, dan wel de voorwaarden waaronder bepaalde prestaties worden gegeven, niet worden nageleefd. Pas als die bestuurlijke sancties te kort schieten of de ernst van de inbreuk zodanig is dat een bestuurlijke sanctie geen evenredige sanctie meer kan zijn, komt strafrechtelijke repressie in beginsel aan de orde.
4. Het verdient aanbeveling om in het Wetboek van Strafrecht één of meer op het financiële verkeer tussen overheden en burgers toegesneden strafbepalingen op te nemen naar analogie van het Westduitse 'Subventionsbetrug'. Zij kunnen uitdrukking geven aan het minimale 'behoren' in dat verkeer en tevens repressieve handhaving van dat behoren eenvoudig en afdoende maken. Indien thans vele gevallen van kleinere fraude onvervolgd moeten blijven, doordat het bestaande materiële strafrecht onevenredig hoge en soms oneigenlijke eisen stelt ten aanzien van hetgeen moet worden bewezen, moet worden geconcludeerd dat het materiële strafrecht in dit opzicht de maatschappelijke evolutie onvoldoende heeft gevolgd. Dit geldt niet alleen voor de omschrijving van de strafbare feiten, het geldt ook voor het arsenaal aan sancties en maatregelen dat het openbaar ministerie en de strafrechter ter beschikking staat. Een strafrechtelijke handhaving die de dader het genot van het frauduleus verkregene laat, schiet in één essentieel opzicht te kort: naar buiten toe kan de indruk blijven bestaan dat normoverschrijdend gedrag loont. En op een gebied waar het gedrag van de burger welhaast per definitie calculerend is geworden, zou zo'n indruk averechts kunnen werken.

Meer in het bijzonder met betrekking tot de *randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer* luiden de conclusies:

5. Ten aanzien van de randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer, verdienen bestuurlijke handavingsvormen eveneens de voorkeur, waarbij de WRR voorstelt het sanctie-arsenaal uit te breiden met lichtere en gemakkelijkere hanteerbare maatregelen. Hierbij ware te denken aan de 'rechterlijke injunctie' uit het Angelsaksische recht. Indien een bestuurlijke sanctie echter niet volstaat, omdat sprake is van ernstige verwijtbaarheid of grove nalatigheid, dient ook hier een strafrechtelijke reactie te volgen.
6. Om te voorkomen dat de strafrechter bij de handhaving van deze wetgeving wordt overbelast, en om te verzekeren dat de normhandhaving op een voldoende hoog niveau blijft, is het wenselijk dat de administratieve hand-

havingsmogelijkheden in de afzonderlijke regelingen systematisch worden nagegaan en waar nodig worden versterkt. Wil men het bestuur de mogelijkheid geven om het soms scherpe wapen van administratieve dwang daadwerkelijk te gebruiken, dan zal de wetgever meer dan in het verleden aandacht moeten besteden aan de toedeling van de bestuurlijke bevoegdheden en aan het uitwerken van de normen waaraan het bestuur zich moet houden.

7. De opsporing van de normoverschrijdingen in de sfeer van de randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer is buitengewoon arbeidsintensief en stelt eisen aan de technische deskundigheid van het opsporingsapparaat waaraan de reguliere politie niet steeds kan voldoen. Hier blijkt derhalve samenwerking tussen bestuurlijke organen en de politie bij uitstek noodzakelijk.
8. In de daarvoor in aanmerking komende beleidswetgeving zal systematisch naar mogelijkheden moeten worden gezocht om de belanghebbende burgers (of hun organisaties) meer te betrekken bij de bewaking van de belangen, die door deze wetgeving wordt beschermd. Hiertoe bestaan meer aanknopingspunten naarmate schendingen van de betrokken publiekrechtelijke normen meer – kunnen – samenvallen met inbreuken op in het privaatrechtelijk verkeer geldende rechtsplichten.

3.1 Inleiding

Het onderwerp van dit hoofdstuk is de commune criminaliteit: met name diefstal, vandalisme en geweld. Deze delicten vragen, zoals zal blijken, om een andere verklaring en om een andere rechtshandhaving dan de overtredingen van de regels die in het vorige hoofdstuk zijn besproken. De genoemde soorten commune criminaliteit zijn inbreuken op verboden in het Wetboek van Strafrecht die sinds 1886 niet wezenlijk zijn uitgebreid of gewijzigd. Een eventueel inconsistent of grillig optreden van de wetgever valt derhalve als mogelijke verklaringsgrond voor de onmiskenbare groei van deze criminaliteit weg. Die groei is evenmin te herleiden tot veranderingen in de bestuurlijke bewaking van regels, al zou er een indirecte relatie kunnen zijn met de groei van de commune criminaliteit via de voorbeeldwerking van de overheid die zich zelf niet voldoende aan haar eigen regels (buiten de sfeer van de commune criminaliteit) houdt. Een dergelijke relatie is empirisch niet aantoonbaar, maar vanuit dit gezichtspunt zouden de aanbevelingen in het vorige hoofdstuk ook van betekenis kunnen zijn voor het tegengaan van commune criminaliteit.

De verboden waarom het hier gaat, richten zich rechtstreeks tot de burgers, de overheid zit er niet tussen; toepassing en naleving van deze regels vergen in beginsel geen bestuurlijke interventie. Uiteraard is de handhaving van de regels wel een overheidstaak. Dit gebeurt in de eerste plaats door politie en justitie.

In de afgelopen jaren wordt in adviezen aan de regering steeds meer waarde gehecht aan een *bestuurlijk preventiebeleid*, in plaats van een versterking van politie en justitie, ter vermindering van de veel voorkomende commune criminaliteit. Politie en justitie zouden zich volgens deze opvatting vooral moeten richten op het tegengaan van de categorie ernstige en georganiseerde misdrijven. Deze adviezen baseren zich op de veronderstellingen dat er 1. weinig of geen relatie is tussen ernstige en minder ernstige vormen van criminaliteit en dat 2. de groei van de commune criminaliteit ontstaat in maatschappelijke omstandigheden die door de overheid beïnvloed kunnen worden, ook – en vooral – met andere middelen dan de inzet van politie en justitie. Deze twee veronderstellingen komen verder aan de orde in dit hoofdstuk. Voor de duidelijkheid van de lijn van het betoog worden hieronder al enige opmerkingen gemaakt over de tweede hypothese. De eerste hypothese wordt besproken in de paragrafen 3.3.3 en 3.3.5.

Bestuurlijke preventie en sociale controle

De toename van verschillende vormen van criminaliteit wordt nogal eens in verband gebracht met het wegvallen of verminderen van sociale controle in de samenleving door onder meer verstedelijking en schaalvergroting. Zo noemt de Commissie Roethof de verminderde sociale controle een van de achterliggende oorzaken van de stijging van de veel voorkomende criminaliteit. Op deze analyse wordt voortgebouwd in de beleidsnota Samenleving en criminaliteit. Het begrip sociale controle wordt niet alleen van belang geacht voor de diagnose. Het keert terug bij de voorgestelde remedies. Door versterking van het toezicht op tal van plaatsen in de samenleving, in het gezin, de buurt en de school, door veranderingen aan te brengen in de ruimtelijke omgeving en door sociale bindingen te bevorderen, zou de criminaliteit zijn terug te dringen. Een slecht onderhouden woonomgeving geeft aanleiding tot vandalisme. Huisen vanwaar geen uitzicht is op straat, bieden kansen aan insluipers en dieven. Mensen brengen minder vlug schade toe aan een zaak, een groep, of andere

personen waarmee zij zich verbonden voelen. Zulke algemene vuistregels uit het sociale leven worden vervolgens gegeneraliseerd naar de samenleving als geheel: als de maatschappelijke verbondenheid groot is, zal de mate van afwijkend gedrag minder groot zijn en omgekeerd. Uit de toename van regeloverschrijdend gedrag wordt a contrario afgeleid dat de binding met de samenleving minder geworden is.

In het denken over sociale controle speelt dit denken in termen van meer/minder een belangrijke, zij het soms impliciete rol. In de criminologie heeft deze gedachtengang geleid tot de zogenoemde bindingentheorie, op basis waarvan criminaliteit wordt verklaard uit een te zwakke sociale binding. Versterking van deze binding zou dus indirect een gunstige invloed hebben op het terugdringen van criminaliteit. In de voorstellen van de Commissie Roethof wordt gebruik gemaakt van deze theorie. Vooral voor jeugdige vandalen wordt aangenomen dat een sterkere binding met bijvoorbeeld de school of de buurt vernielzucht zal tegengaan.

Het is echter een belangrijke vraag in hoeverre de sociale controle op dit niveau beïnvloedbaar is. Zijn sociale bindingen in gezin, buurt en school op instigatie van de overheid maakbaar of vernieuwbaar? Voor de beantwoording van dergelijke vragen is het van belang het begrip sociale controle nader te definiëren. Wanneer we sociale controle omschrijven als *vormen van gedragsbeïnvloeding met als functie een evenwicht te bewerkstelligen tussen de normen van een groep en die van het individu*, blijkt hoe problematisch het is hier in termen van meer of minder te spreken. Elke samenleving of groep ontwikkelt eigen vormen van sociale controle in samenhang met de normen die zij aanhangt en met de vormen die beschikbaar zijn. De mate van sociale controle is geen teken van vooruitgang, noch van achteruitgang, maar een op zich zelf neutraal gegeven. Het is dan ook weinig zinvol in algemene termen te spreken over dé sociale controle, noch over een afname of toename hiervan: sommige vormen van sociale controle, bijvoorbeeld door de kerk, de familie of de buurt, zijn afgenomen, maar andere, zoals controle van overheidswege of de invloed van massamedia, zijn toegenomen. Sommige normen zijn verslapt, andere – bijvoorbeeld inzake het milieu, kindermishandeling of discriminatie – zijn juist zwaarder gaan wegen. Gebruikt men de hier gegeven ruime definitie, waar alle normen en alle vormen van gedragsbeïnvloeding onder vallen, dan kan men met evenveel reden beweren dat de sociale controle is toegenomen als dat zij is afgenomen.

Wordt de aandacht speciaal gericht op de commune criminaliteit, dan kan men constateren dat de achterliggende normen hierbij nauwelijks zijn veranderd. Vrijwel iedereen weet en erkent dat stelen, vernielen of mishandelen niet mag. Doordat deze normen statisch zijn, zijn nauwkeuriger uitspraken over ontwikkelingen in de sociale controle hier wèl mogelijk. Zoals nog zal blijken, is hier sprake van een verschuiving in de sociale controle, van intermediaire groepen waarvan de burgers zelf deel uitmaken (gezin, kerk en dorpsgemeenschap), naar organisaties, zoals beveiligingsbedrijven en politie en justitie.

Voor de relatie tussen commune criminaliteit en sociale controle is het van belang niet alleen te kijken wie deze controle uitoefent, maar ook hoe dit gebeurt. Hier geldt een onderscheid tussen *formele* en *informele* sociale controle. Formele sociale controle gebeurt op basis van een gezagsverhouding en valt samen met het uitoefenen van functioneel toezicht. Informele sociale controle ontstaat door interpersoonlijke betrekkingen, waarvan een relatiegebonden toezicht kan uitgaan.

Het zal duidelijk zijn dat vormen van formele en informele sociale controle nauw met elkaar verbonden zijn, in de zin dat zij elkaar soms aanvullen, soms met elkaar concurreren of elkaar uitsluiten. Beide vormen van sociale controle zijn aan regels gebonden. Beklemtoond moet worden dat informele sociale controle zijn werking ontleent aan het feit dat volgzzaamheidsrelaties *met wederzijdse instemming* van betrokkenen tot stand komen of in stand worden gehouden. In die zin werkt informele sociale controle altijd vrijwillig en autonoom en kan zij niet van bovenaf worden opgelegd. Natuurlijk kan de overheid wel pro-

beren informele sociale controle te bevorderen, maar in hoeverre dit slaagt is onzeker.

Het overheidsbeleid ter bestrijding van veel voorkomende criminaliteit staat, sinds het verschijnen van de beleidsnota Samenleving en criminaliteit (1985), in het teken van de bestuurlijke preventie, dat wil zeggen bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit door meer formele en informele sociale controle (resultaat dus van zowel meer functioneel als meer relatiegebonden toezicht). De nadruk ligt hier op middelen als beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en op versterking van de sociale bindingen van de opgroeiende generatie met de maatschappij. Getracht wordt door subsidies voor experimentele projecten die bestaan uit verbeteringen in de uitoefening van toezicht en van ruimtelijke situaties, de betrokkenheid van individuele burgers bij de preventie en bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit te vergroten. Dit bestuurlijke preventiebeleid vergt een gezamenlijke inspanning van de verschillende ministeries, de verschillende overheden en maatschappelijke instituties en geledingen. Versterking van het toezicht door politie en justitie wordt niet aanbevolen, kennelijk op grond van een veronderstelde geringe effectiviteit.

Naar zal blijken, kunnen verschillende voorstellen voor bestuurlijke preventie met reden als zeer wenselijk voor uitvoering worden aanbevolen. Echter, tegelijkertijd is er twijfel mogelijk over de effectiviteit van bestuurlijke preventie. In de eerste plaats bestaat een verband tussen de groei van de commune criminaliteit en enkele moeilijk op te lossen sociale problemen zoals de werkloosheid en drug- en alcoholmisbruik, waaraan op korte termijn weinig valt te doen. Ook bij andere mogelijke achtergronden van deze groei is beïnvloeding door overheidsbeleid niet eenvoudig: de maatschappelijke positie van de jeugd, de opbloei van de informele economie. In de tweede plaats zal bestuurlijke preventie niet goed kunnen werken als niet op de achtergrond een strafsancie aanwezig is. Bestuurlijke preventie en strafrechtelijke repressie zijn geen substituten, zij vullen elkaar aan. Ook kan de preventieve werking die van politietoedredden uitgaat op verschillende soorten criminaliteit niet gemakkelijk worden gemist.

Inhoud van dit hoofdstuk

Om de effectiviteit en mogelijkheden van een bestuurlijk preventiebeleid en van de strafrechtelijke rechtshandhaving te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk enkele belangrijke achtergronden van de groei van de commune criminaliteit te bespreken. Deze groei wordt cijfermatig weergegeven in paragraaf 3.2, in een afzonderlijke beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van diefstal, vandalisme en geweld. De paragraaf eindigt met enkele tussentijdse conclusies. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de maatschappelijke achtergronden van de in de voorafgaande paragraaf geschetste problemen, waarbij tegelijkertijd aandacht wordt gegeven aan de beïnvloedingsmogelijkheden voor de overheid, hetzij door bestuurlijke preventie hetzij door politie en justitie. In paragraaf 3.4 wordt ten slotte in algemene zin teruggekeerd naar de mogelijkheden van bestuurlijke preventie volgens de hiervoor genoemde hoofdlijnen: versterking van het toezicht, rechtstreeks of indirect door beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en van de sociale binding van de jeugd aan de maatschappij. Hieraan worden enkele algemene conclusies toegevoegd over de betekenis van de strafrechtelijke rechtshandhaving door politie en justitie (deze conclusies worden in hoofdstuk 4 verder onderbouwd en gespecificeerd).

3.2 Commune criminaliteit: omvang, daders en slachtoffers

Aantallen en kenmerken van de slachtoffers van criminaliteit geven een indi-

catie van de ernst van de gevolgen en zijn daarom belangrijk voor het stellen van prioriteiten in het overheidsbeleid. Uit gegevens over de daders kan worden afgeleid welke maatschappelijke achtergronden een rol hebben gespeeld. Bij de gevolgen van de groei in de commune criminaliteit is het belangrijk ook aandacht te schenken aan de vrees in de bevolking hiervan slachtoffer te worden. Uit ondervraging blijkt dat bij de kans slachtoffer te worden van een misdrijf meestal gedacht wordt aan een beroving op straat. In afnemende mate worden verder genoemd: mishandeling/bedreiging, aanranding/seksuele handtastelijkheden, inbraak, diefstal vervoermiddel/zakkenrollen/verduistering/oplichting, en vernieling¹. De mate van ongerustheid wordt in het algemeen sterk bepaald door het feit of men zelf al eerder slachtoffer is geweest, al geldt dit niet voor de gehele bevolking. De perceptie van het risico slachtoffer te worden valt niet geheel samen met het feitelijk risico. Jonge vrouwen en mannen lopen het meeste risico. Oudere vrouwen en mannen lopen minder risico maar zij zijn even ongerust, al kan dit te maken hebben met een inschatting van de mogelijk ernstiger gevolgen van criminaliteit bij oudere slachtoffers die feitelijk juist kan zijn. Een opmerkelijk gegeven uit onderzoek is ten slotte dat een groeiende ongerustheid over criminaliteit gepaard is gegaan met een afnemende bereidheid delicten bij de politie aan te geven².

3.2.1 Diefstal

In zijn verschillende verschijningsvormen is diefstal de meest voorkomende soort van commune criminaliteit. Alle vormen van diefstal zijn, zij het in wisselende mate, sinds het begin van de jaren zestig verveelvoudigd. Een beeld dat onmiskenbaar uit de aangiftecijfers naar voren treedt en dat wordt bevestigd door enquêtes om aantallen slachtoffers vast te stellen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Ter kennis gekomen misdrijven

Soorten diefstal	1964	1969	1974	1979	1984	1986
Fiets	24529	30310	64512	105180	185256	167559
Bromfiets	11801	21282	45718	21138	19431	19084
Motor/scooter	586	442	992	1299	1835	2225
Personenauto	1566	3587	9979	13361	22437	23883
Overige motorvoertuigen		55	236	915	1276	1099
Onderdelen motorvoertuigen				9247	18196	13427
Uit voertuigen				41600	138529	186266
Vaartuigen				1028	1701	1793
Onderdelen vaartuigen				915	1494	862
Uit vaartuigen				1428	2173	2961
Zakkenrollerij	605	644	2425	6936	16439	18181
Winkeldiefstal	7353	10938	14444	26056	50892	46805
Uit woonhuizen				44278	98405	103539
Van/uit automaten				1629	1950	2747

Bron: WODC/CBS.

Voor de verschillende categorieën diefstal loopt de stijging, naar uit tabel 3.1 valt af te leiden, nogal uiteen. Zo zijn in de periode van 1964 tot en met 1986 de aantallen ter kennis van de politie gekomen autodiefstallen en gevallen van zakkenrollerij met respectievelijk een factor 15,2 en 30 gestegen, terwijl dit

^{1]} A.W.M. van der Heyden, 'Onrustgevoelens in verband met de criminaliteit'; *Maandstatistiek politie, justitie en brandweer*, CBS, november 1984.

^{2]} C.H.D. Steinmetz en H.G. van Andel, 'Meningen over en reacties op criminaliteit', *Justitiële verkenningen*, 1985, 13e jaargang nr. 1, biz. 25-61.

Tabel 3.2 Ophelderingspercentages

Soorten diefstal	1964	1969	1974	1979	1984	1986
Fiets	5.45	3.94	4.98	5.48	4.68	4.01
Bromfiets	26.05	15.23	15.23	16.60	15.95	11.70
Motor/scooter	18.77	15.84	12.30	13.32	12.04	11.60
Personenauto	40.29	32.48	26.44	17.58	13.72	13.46
Overige motorvoertuigen		34.55	20.34	10.27	9.17	10.65
Onderdelen motorvoertuigen				5.75	5.50	6.01
Uit voertuigen				7.72	6.91	6.65
Vaartuigen				6.81	6.76	7.59
Onderdelen vaartuigen				5.36	3.21	9.98
Uit vaartuigen				5.04	8.79	8.51
Zakkenrollerij	11.24	8.85	7.30	6.65	3.11	3.03
Winkeldiefstal	97.13	96.85	91.58	77.54	80.70	85.49
Uit woonhuizen				13.34	13.20	11.98
Van/uit automaten				22.10	25.08	21.70

Bron: WODC/CBS.

voor bromfietsen- en motorendiefstallen aanzienlijk lager ligt, een factor van 1,6 respectievelijk 3,8. Significant is de toeneming van diefstallen uit auto's en uit woningen. Deze zijn in de periode van 1978 tot en met 1986 met een factor van 4,5 respectievelijk 2,3 toegenomen. Bij de interpretatie van de cijfers in tabel 3.1 moet nog worden bedacht dat zij een onvolledige weergave zijn van de feitelijk gepleegde misdrijven. Zakkenrollerij, fietsendiefstal, diefstal uit voertuigen en winkeldiefstal worden immers lang niet altijd aangegeven. De aantallen werkelijk gepleegde feiten liggen hierdoor aanzienlijk hoger dan uit deze cijfers blijkt. De jaarlijkse schade bij particulieren en in winkels, gemeten aan de totale gestolen waarde, wordt op ongeveer f 3 miljard geschat³⁾.

De daling van de ophelderingspercentages toont evenmin één patroon. Lag dit percentage voor fietsendiefstallen al in 1964 laag op 5,45% en is de daling tot 4,01% niet erg opvallend, bij autodiefstallen is het verloop van 40,29% tot 13,46% dat wel. Hetzelfde geldt voor de verdere daling van het toch al lage ophelderingspercentage voor zakkenrollerij van 11,24% tot 3,03%. Bij winkeldiefstal is het ophelderingspercentage hoog, doordat van dit delict doorgaans slechts aangifte wordt gedaan bij een betrapping op heterdaad. In combinatie gelezen, kan uit de tabellen 3.1 en 3.2 worden afgeleid dat de aantallen diefstallen sinds 1964 sterk tot heel sterk zijn toegenomen, terwijl in absolute cijfers uitgedrukt het aantal gevallen waarin het feit zonder enige sanctie bleef, nog sterker is gestegen.

De kwalitatieve ontwikkelingen van deze criminaliteit zijn onvoldoende onderzocht. De beschikbare studies lijken er echter op te wijzen dat een stijgend aantal diefstallen zich ontwikkelt van een door diletanten gepleegd gelegenheidsdelict naar een professioneel uitgevoerd delict, waarbij de daders samenwerken, bereid zijn zwaardere hindernissen te nemen (diefstal met braak) en niet terugschrikken voor het gebruik van geweld. Een algemene kwalificatie van diefstallen als 'kleine' criminaliteit is dan ook riskant, gelet op de ernst van de afzonderlijke feiten, de kenmerken van de daders en de financiële gevolgen.

3.2.2 Vandalisme

Vandalisme is een term met geringe precisie. Hieronder worden gewoonlijk begrepen moedwillige vernielingen of beschadiging van goederen, vaak in

³⁾ J.J.M. van Dijk en A. Roëll, 'Criminaliteit in tal en last: Een raming van de schade- en kostenposten in verband met criminaliteit'; *Justitiële verkenningen*, maart 1988, 14e jaargang nr. 2, blz. 26.

groepsverband gepleegd, zoals het bewerken van gebouwen, straatmeubilair en openbaar vervoermateriaal met viltstift en verfspuitbus (graffiti) en vernielingen bij rellen (hiervoor kunnen de krakersrellen model staan). Soms komt het samen voor met vormen van lichte geweldpleging tegen personen (voetbalvandalisme). De gedragingen die onder de noemer vandalisme worden begrepen, zijn op verschillende plaatsen in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld.

Omdat het begrip vandalisme verschillende strafbare feiten dekt, kan de ontwikkeling van het verschijnsel over de laatste decennia, slechts bij benadering worden weergegeven. Dit geldt te meer daar de strafbare feiten die onder vandalisme zijn begrepen, slechts een laag aangiftepercentage kennen. Het aantal ter kennis van de politie gekomen gevallen van vernieling is sterk gestegen van 6023 in 1964 naar 103.678 in 1986. Vandalistisch gedrag komt relatief vaak voor. Uit een recent onderzoek van het WODC blijkt dat 11% van de 12-18 jarigen in het afgelopen schooljaar vernielingen heeft aangericht. Op basis van een slachtofferenquête wordt geschat dat in 1983 ongeveer 1.100.000 vernielingen van particulier bezit hebben plaatsgevonden al zal hierbij soms sprake zijn van onbedoelde vernieling of slijtage. Ruim de helft van de vernielingen werd gepleegd aan auto's; de overige waren het meest aan ramen, deuren en tuinbeplanting⁴.

Indien mag worden aangenomen dat het aangiftepercentage niet hoger is geworden, dan kan de conclusie worden getrokken dat het aantal vernielingen sinds 1964 sterk is gestegen, minimaal met een factor 17.

Over de ernst van het verschijnsel vandalisme is weinig met nauwkeurigheid te melden. De totale directe financiële schade kan bij benadering op ruim een half miljard gulden worden geschat. De indirecte schade, bijvoorbeeld tot uiting komend in onbruikbaar straatmeubilair zoals kapotte telefooncellen, is niet bij benadering te waarden. Hierbij moet nog worden aangetekend dat verschillende van de maatregelen tegen vandalisme, zoals het uitdunnen of opruimen van groenvoorzieningen en het afschermen van winkels en woningen aan de straatzijde, ook hun indirecte kosten kennen in verliezen aan leefbaarheid.

De sociale gevolgen van vandalisme kunnen ernstig zijn. Op grond van de beschikbare gegevens kan worden aangenomen dat het verschijnsel bijdraagt tot de verloedering van wijken waarin relatief veel bejaarden, minder draagkrachtigen en allochtonen wonen. De plaatselijke overheden blijken soms niet in staat het publieke domein in deze buurten voor aftakeling te behoeden. Omdat een geleidelijk verloederende publieke omgeving als zodanig andere vernielingen lijkt uit te lokken, heeft een ongeremd vandalisme in deze omstandigheden sociaal desintegrerende gevolgen. Een blijvend vernielde omgeving is vooral nadelig voor bevolkingscategorieën die sterk van de directe omgeving afhankelijk zijn, zoals bejaarden en gezinnen met kinderen. Amerikaans onderzoek zou uitwijzen dat vernielde gebouwen, graffiti enzovoort, een belangrijke, zelfstandige voedingsbodem vormen voor onveiligheidsgevoel. Dit gevoel zou overigens niet irrealistisch zijn: een hoog niveau van vandalisme in een wijk gaat inderdaad vaak gepaard met andere vormen van criminaliteit, of kan hiervan een voorbode zijn⁵.

Het vandalisme heeft een uitgesproken daderspopulatie. De daders zijn voor het overgrote deel mannelijke jeugdigen in de leeftijdsgroep van tien tot twintig jaar. Er lijkt een zekere milieugebondenheid te zijn, die echter voor sommige verschijningsvormen van vandalisme, zoals voetbalvandalisme, meer uitgesproken is dan voor andere, zoals het werken met graffiti. Het verschijnsel is zeker niet beperkt tot de stadsjeugd. Ook jongeren uit landelijke en voor-

⁴] J.J.M. van Dijk, 'Kosten en baten van vandalismebestrijding'; in: *Vandalisme, Verschijnsel en bestrijding*; door G.P. Hoefnagels en E.J. Karman (red.), Alphen aan den Rijn/Brussel, Samson, 1986, blz. 33-46.

⁵] *Ibid.*

stedelijke gebieden maken zich er incidenteel of regelmatig schuldig aan. Soms is vandalisme te beschouwen als een uiting van groepscultuur, soms vindt het incidenteel plaats – als een uiting van (brood)dronkenheid na een school- of studentenfeest – dan weer heeft het een zekere folkloristische achtergrond (de luilakviering in het westen van het land, het gesleep met goederen op oudejaarsavond in het noorden). Verreweg de meeste uitingen van vandalisme hebben echter gemeen dat zij groepsgewijs, vaak onder invloed van alcohol, plaatsvinden. De onder de noemer 'vandalisme' te brengen misdrijven onderscheiden zich van de andere in dit rapport behandelde veel voorkomende strafbare feiten doordat de daders er vrijwel zonder uitzondering mee ophouden na het bereiken van een zekere leeftijd.

Een bijzondere vorm is het voetbalvandalisme, dat pas vanaf het midden van de jaren zeventig op grotere schaal in Nederland werd waargenomen. Volgens de KNVB en de NS worden thans per jaar ongeveer honderd wedstrijden gespeeld met een verhoogd risico op voetbalvandalisme. Het gaat voor het overgrote deel om de wedstrijden van een beperkt aantal clubs, voornamelijk uit de eredivisie. De indruk bestaat dat het voetbalvandalisme de laatste jaren niet is toegenomen, maar het lijkt zich wel ontwikkeld te hebben tot een blijvend verschijnsel. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme registreert sinds begin 1986 centraal gegevens over aangehouden voetbalvandalen. De helft van alle daders blijkt te bestaan uit aanhangers van Feijenoord en F.C. Den Haag en het overgrote deel van de geregistreerde voetbalvandalen (85%) wordt voor de eerste keer aangehouden. Er is een kleine harde kern: in 1986 is 10 à 20% van het deel van het voetbalpubliek dat meestal problemen veroorzaakt, ten minste éénmaal aangehouden in verband met een misdrijf of overtreding. Het percentage verstokte vanden (drie of meer keer aangehouden) is vrij laag: ruim 4%. Ruim de helft van de geregistreerde vanden is ten tijde van de eerste aanhouding jonger dan 19 jaar, met een duidelijke piek in de categorie 16 tot en met 18 jaar (43% van alle daders)⁶.

3.2.3 Geweld

Het aantal gevallen van mishandeling is de afgelopen decennia voortdurend gestegen (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Aantallen geregistreerde misdrijven voor de delicten mishandeling, bedreiging, verkrachting en aanranding in de periode 1965-1987

Jaar	Mishandeling	Bedreiging	Verkrachting	Aanranding
1965	7841		gegevens ontbreken	
1970	8602			
1975	9591			
1980	13409	2289	788	1755
1985	17231	3810	1201	2057
1986	17128	4120	1201	1895

Bron: CBS, Maandstatistiek Rechtsbescherming en Veiligheid.

Uit onderzoek blijkt dat veel gevallen van geweld niet bekend worden bij politie en justitie en dus niet in de registratiecijfers verschijnen. Het feitelijke aantal en de ernst van geweldplegingen zijn moeilijk vast te stellen, doordat in enquêtes onder de bevolking naar aantallen slachtoffers subjectieve waarnemingen bij de beantwoording een grote rol spelen. Bovendien lijkt het aanneemelijk dat men in veel gevallen zal verzwijgen dat men slachtoffer van geweld

⁶] P.M. de Savornin Lohman en F.H. ter Bruggen, *Voetbalvandalisme buiten spel*; Rijswijk, ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1987, blz. 46-47.

is geweest. Met alle voorbehoud kan, afgaande op de uitkomsten van deze enquêtes, gemeld worden dat jaarlijks enkele honderdduizenden mensen in Nederland slachtoffer worden van geweld⁷. De cijfers in bovenstaande tabel lijken dus slechts het spreekwoordelijk topje van de ijsberg weer te geven. Uit onderzoek blijkt dat de geweldplegers meestal jonge mannen en jongens zijn. De slachtoffers van geweld zijn meestal jonge mannen en jonge vrouwen.

3.2.4 Conclusies

Over een langere periode bezien zijn de cijfers met betrekking tot de geregistreerde gevallen van diefstal, vandalisme en geweld sterk gestegen. De cijfers over geweld stabiliseren zich echter in de laatste jaren. Dit laatste geldt ook voor sommige diefstallen, maar niet voor diefstallen uit woonhuizen en voertuigen en voor zakkenrollerij. Hierna zal blijken dat, gezien de achtergronden van de commune criminaliteit, het risico bestaat van een verdere groei in omvang van deze delicten.

Voor verschillende soorten commune criminaliteit kan een verband worden gelegd met verschillende bevolkingscategorieën die hiervoor relatief vaak verantwoordelijk zijn. Over de nadere omschrijving van deze categorieën, voornamelijk van jeugdige leeftijd, zal in de volgende paragrafen meer worden gezegd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de jeugd minder vaak verantwoordelijk is voor ander crimineel gedrag, zoals fraude.

Over de slachtoffers bestaat weinig duidelijkheid. Ook zonder nadere cijfermatige informatie lijkt het echter verantwoord vast te stellen dat de commune criminaliteit voor verschillende mensen sterk verschillende gevolgen heeft. Voor fysiek en sociaal(-economisch) zwakke mensen zijn de risico's groter en de gevolgen ernstiger. Niet iedereen heeft dezelfde mogelijkheden een risicovolle omgeving, in bijvoorbeeld een slecht onderhouden woonwijk, te vermijden en zich zo te onttrekken aan crimineel gedrag.

3.3 Achtergronden van commune criminaliteit

3.3.1 Leefsituatie van de jeugd

3.3.1.1 Aandeel in de criminaliteit

Jongeren zijn in de criminaliteitsstatistieken sterk vertegenwoordigd. In 1986 was het aandeel van minderjarigen in de geregistreerde criminaliteit 18,5%. Dit is naar verhouding veel, omdat het hierbij gaat om de criminaliteit van de minderjarigen van 12 tot 18 jaar, die 10,5% uitmaken van de bevolking boven de 12 jaar. De verhouding jongens/meisjes onder de ouders wijzigt zich van 9:1 in 1980 tot 7,5:1 in 1986. De omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit is tot 1983 toegenomen. In dat jaar trad een daling op en daarna een stabilisatie. Jeugdcriminaliteit is hoofdzakelijk vermogenscriminaliteit: voor meisjes geldt dit in 9 van de 10 gevallen, voor jongens in 7 van de 10. Meisjes plegen voornamelijk eenvoudige diefstallen, jongens zowel eenvoudige diefstallen, als diefstallen met braak; ook plegen jongens meer vernielingen en delicten tegen de openbare orde dan meisjes⁸.

Uit gegevens over zelf opgegeven delinquent gedrag komt naar voren dat de meeste jongeren wel eens delicten begaan, waarbij vooral winkeldiefstal en vandalisme worden opgegeven. De meeste jongeren plegen een of twee keer een delict en laten het daarbij. Overigens zijn deze gegevens niet gedifferentieerd naar de ernst van het delict en kunnen zich hieronder dus ook betrekkelijk onschuldige misdrijven bevinden, die traditioneel tot het gedrag van de jeugd behoren. Ongeveer een derde van diegenen die opgeven wel eens een delict te plegen, doet dit verscheidene malen, met een grotere frequentie en

^{7]} CBS, *Slachtoffers van misdrijven 1982*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

^{8]} J. Junger-Tas en M. Kruisink, *Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit*; WODC, ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

over een langere periode in de tijd gezien. Deze groep kan als probleemgroep worden aangemerkt (zie verder par. 3.3.1.2)⁹.

Uit een aantal onderzoeken komt ten aanzien van de jeugd-delinquentie onder etnische minderheden het volgende beeld naar voren¹⁰. Criminaliteit is bij allochtone jongeren, nog meer dan bij autochtone, een jongensaangelegenheid. Het aantal politiecontacten van allochtone jongens is groter dan dat van autochtone jongens. Surinaams/Antilliaanse en Marokkaanse jongens komen vaker met de politie in aanraking dan Turkse jongens. Marokkaanse jongens zijn vaker betrokken bij gekwalificeerde diefstal, Surinaams/Antilliaanse en Turkse jongens vaker bij eenvoudige diefstal, zoals winkeldiefstal en fietsendiefstal. Het in vergelijking met autochtone jongeren grotere aantal politiecontacten van allochtone jongeren wordt bevestigd door gegevens over zelf opgegeven crimineel gedrag. Met name bij jongeren die toch al veel politiecontacten hebben, is er een grote overeenkomst tussen de door de politie geregistreerde data en deze selfreport gegevens.

Bij de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de jeugdcriminaliteitscijfers moeten wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Het is mogelijk dat jongeren uit etnische minderheden anders door de politie worden bejegend dan Nederlandse jongeren en dat daardoor de kans dat zij worden aangehouden en gearresteerd, groter is. Voorts blijkt uit onderzoek dat de waargenomen verschillen in de criminaliteitscijfers kleiner worden naarmate de woonomgeving, opleiding en sociaal-economische positie van allochtone en autochtone groepen jongeren meer overeenkomst vertonen¹¹. Zie hiervoor verder paragraaf 3.3.1.3.

Sommige vormen van jeugdcriminaliteit kunnen worden opgevat als leeftijdgebonden. Naar tijd en plaats variërend, kwamen zij vroeger ook voor (kwajongensstreken, appels pikken uit de boomgaard). Als deze constatering als een, wat geruststellende, algemene verklaring kan worden opgevat, moet voor de minder geruststellende toeneming van de commune criminaliteit gepleegd door de jeugd gedurende de laatste decennia, naar meer specifieke verklaringen worden gezocht.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat de overgangsfase van jong-zijn naar volwassen-zijn steeds langer wordt, vooral als gevolg van de langere onderwijsfase. Nadat zij kind-af zijn, duurt het geruime tijd voordat jongeren de rollen van volwassenen op zich kunnen nemen. De overgangsfase kenmerkt zich door tweeslachtigheid. Enerzijds worden al allerlei rechten aan kinderen en jongeren gegeven (op het gebied van onderwijs, bescherming, rechtsgang, stemrecht en inkomen), anderzijds wordt niet van hen verwacht dat zij echt als volwassenen door het leven gaan. Door verlenging van deze overgangsfase wordt ook de periode van bij de jeugd behorend experimenteel en dikwijls normafwijkend gedrag langer.

De 'ontgroening' van de bevolking heeft de afgelopen jaren een stabiliserend effect gehad op de omvang van de door jongeren gepleegde criminaliteit. Het is echter de vraag of de verwachte voortzetting van de ontgroening tot een daling van de jeugdcriminaliteit zal leiden. Zo zal de samenstelling van de groep jongeren veranderen, in de zin dat de tweede generatie etnische minderheden, die zich juist ten aanzien van normconformiteit in een moeilijke situatie bevindt, er een groter deel van zal gaan uitmaken (par. 3.3.1.3). Bovendien zet de genoemde verlenging van de overgangsfase naar volwassenheid naar alle waarschijnlijkheid voor meer jongeren door. Wat de omvang van de jeugdcri-

^{9]} J. Junger-Tas, 'Oorzaken van vandalisme'; *Jeugd en Samenleving*, juni 1985, 15e jaargang nr. 6, blz. 357-381.

^{10]} Zie onder meer:

- E. van der Hoeven, *Allochtone jongeren bij de jeugdpolitie*; samenvatting deel I, Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming, 's-Gravenhage, 1985, blz. 9 e.v.
- E. van der Hoeven, *De jeugdpolitie: een observatieonderzoek*; Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming, 's-Gravenhage, 1986, blz. 32 e.v.
- R. Maliepaard, *Achtergronden van deviant gedrag bij allochtone jongeren*; Coördinatiecommissie Wetenschappelijk Onderzoek Kinderbescherming, 's-Gravenhage, 1985, blz. 55.

^{11]} R. Maliepaard, 1985, op. cit.

minaliteit betreft, zou dit het effect van de ontgroening kunnen teniet doen.

3.3.1.2 **Randgroepjongeren**

Ongeveer een derde van de jongeren die opgeven wel eens een delict te plegen, doet dit met een grotere frequentie en over een langere periode in de tijd gezien, zo werd al gezegd. Deze groep kan als probleemgroep worden aangemerkt¹². Uit onderzoek naar de kenmerken van de situatie van deze jongeren komt als de belangrijkste voorspellende factor voor crimineel gedrag de mate van sociale integratie naar voren¹³. Deze factor wordt geïndiceerd aan de hand van verschillende kenmerken, zoals de band met de ouders, het functioneren op school (bijv. schoolprestaties en contact met leraren) en vormen van vrijetijdsbesteding (bijv. alcoholgebruik). Het zijn vooral deze 'probleemjongeren' die moeite hebben om te voldoen aan de steeds hogere opleidingseisen van de maatschappij. Zij worden onevenredig getroffen door de werkloosheid en afgeschreven als maatschappelijk nutteloos.

Veel normafwijkend gedrag is te herleiden tot de behoefte van deze jongeren om zich in eigen kring een zeker prestige te verwerven, door het aanwenden van lichaamskracht of door het nemen van fysieke risico's (bijv. in de sport). Naarmate de directe omgeving hiertoe minder geaccepteerde mogelijkheden biedt, zullen gemakkelijker onaanvaardbare uitwegen worden gekozen. Het meer en meer ontbreken van arbeidsmogelijkheden die hoge fysieke eisen stellen – zij zijn weggemechaniseerd of -geautomatiseerd – lijkt een zekere behoefte aan andere, onaanvaardbare vormen van zelfbevestigend gedrag te hebben opgeroepen.

Traditioneel krijgen deze jongeren weliswaar veel verbale aandacht van de overheid en het jeugdwerk, maar in de praktijk blijkt het moeilijk voor hen adequate en preventieve oplossingen te ontwerpen. Er worden wel projecten gefinancierd om hun probleemsituatie aan te pakken, maar volgens de Nota Samenleving en criminaliteit zijn dat er te weinig. Er bestaat een onmiskenbare spanning tussen het beroep dat onze ingewikkelde en kwetsbare samenleving doet op de zelfdiscipline van haar leden en de weinig wervende perspectieven die zij aan een belangrijk deel van de jongere bevolking kan bieden. Voor zover dit deel van de bevolking niet beschikt over voldoende scholing, arbeidservaring of eigenschappen om actief in het maatschappelijk proces mee te doen en aldus de eigen mogelijkheden te verwezenlijken, wordt het uit de algemene middelen onderhouden in de veronderstelling dat het zich verder muistil houdt. Die veronderstelling gaat niet op.

Een op jongeren in het algemeen of op bepaalde groepen jongeren gerichte benadering ter voorkoming en terugdringing van criminaliteit, blijft onvolkomen als onze samenleving er niet in zou slagen op den duur de voorwaarden te scheppen waaronder zij zinvol aan de maatschappij kunnen deelnemen, dat wil zeggen in het reguliere arbeidsproces. Deze jeugdigen, voor wie weinig perspectieven zijn weggelegd, doordat hun scholing, ervaring of aanleg te kort schiet, zijn oververtegenwoordigd in steden, buurten en wijken waar het leefklimaat toch al onder druk staat. De sociale segregatie die daarvan het gevolg kan zijn, kan op den duur heel kostbaar voor onze samenleving blijken, als zij uitloopt op vormen van actief of lijdelijk verzet tegenover een bestuur dat wordt gewantrouwd. Dan zou voor de overheid alleen een gedragsbeïnvloeding overblijven met justitiële interventies, die ongeschikt zijn voor de oplossing van maatschappelijke conflicten, waarvan veel jeugdcriminaliteit een symptoom is.

3.3.1.3 **Etnische minderheidsgroepen**

Het gevaar geen stabiele bindingen met de samenleving aan te gaan, maar te blijven hangen in deviante groepsculturen van lot- en leeftijdgenoten die geen

^{12]} J. Junger-Tas, 1985, op. cit.

^{13]} J. Junger-Tas, *Jeugddelinquentie, Achtergronden en justitiële reactie*; WODC, ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.

of weinig vooruitzichten hebben op de reguliere arbeidsmarkt, bedreigt vooral allochtone jongeren van de 'tweede generatie'. Veelal losgeraakt van hun oorspronkelijke culturele achtergrond, maar nog niet voldoende geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, dreigen zij tussen de wal en het schip te raken. De integratie van deze groep is mogelijk succesvol op immaterieel gebied: culturele voorzieningen en anti-discriminatiebeleid. Zij slaagt echter onvoldoende op materieel gebied, waartoe men werk, scholing en huisvesting kan rekenen. Het is mogelijk deze gedeeltelijk succesvolle integratie die voor sommigen mede kan leiden tot crimineel gedrag¹⁴. Door dit gedeeltelijk succes wordt namelijk de verwachting gewekt dat men volledig kan participeren in de Nederlandse samenleving, terwijl in feite de voorwaarden hiertoe (een geschikte opleiding, voldoende kennis van het Nederlands) niet worden vervuld. Verwacht mag worden dat Nederland blijvend een immigratieland zal zijn, zoals dit voor veel andere westerse landen ook het geval is¹⁵. Er is de afgelopen decennia in Nederland een voortdurende immigratiestroom geweest, die vooral in de grote steden heeft geleid tot een toenemende etnische pluriformiteit. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat in de toekomst de immigratie in hoge mate bepalend gaat worden voor de omvang van de bevolking. In de CBS-bevolkingsprognose voor 2035 wordt uitgegaan van een migratie-overschot dat zich in een volgens het CBS hoge variant ontwikkelt van 47.000 per jaar in 1987 naar 33.000 per jaar in 2035¹⁶. Hierbij kan worden opgemerkt dat deze schatting aan de lage kant kan worden beschouwd, gezien de verwachte sterke groei van de bevolking in landen als Marokko en Turkije en de welvaartsverschillen tussen deze landen en de landen van de Europese Gemeenschap. Etnische minderheidsgroepen verkeren op veel maatschappelijk vitale gebieden in een achterstandssituatie. De werkloosheid onder allochtonen is veel hoger dan die onder autochtonen. Dit heeft mede te maken met verschillen in het type en het niveau van scholing en opleiding. Het opleidingsniveau van jongeren uit etnische minderheden verschilt per groep. Tussen Surinaamse en Nederlandse jongeren lijkt er weinig verschil te zijn. Turkse en Marokkaanse jongeren daarentegen hebben gemiddeld een veel lagere opleiding dan Nederlandse jongeren. Het opleidingsniveau is mede afhankelijk van de verblijfsduur in Nederland. Bedacht moet echter worden dat het opleidingsniveau van de omringende bevolking ook stijgt, zodat er een relatieve achterstand kan blijven bestaan.

Veel allochtone jongeren glijden ondanks een ongunstig toekomstperspectief niet af in de richting van blijvend crimineel gedrag. Als dit echter wel het geval is, kan dit niet worden bestreden met strafrechtelijke repressie alleen. Deze komt niet zelden te laat en kan, op zichzelf staand, de achterliggende problemen niet oplossen. Veel zal afhangen van de wijze waarop de maatschappelijke positie van migranten zich ontwikkelt. Maatregelen ter verbetering van de positie van (jongeren uit) etnische minderheidsgroepen worden mede naar aanleiding van de verwachte demografische ontwikkelingen steeds noodzakelijker. Verbeteringen zullen zich vooral moeten richten op scholing en werk.

3.3.2 Alcoholmisbruik

Veel commune criminaliteit, vooral vandalisme, vindt plaats onder invloed van alcohol. De Commissie Roethof stelt, dat 'vooral de toename van het alcoholgebruik onder jongeren sinds 1965 heeft bijgedragen aan de stijging van het vandalisme, vechtpartijen en gelegenheidsinbraken gedurende het weekeinde'¹⁷. Alcohol wordt veelvuldig genoemd als belangrijk element bij het vanda-

¹⁴] C. Jencks, 'Genes & Crime'; *The New York Review*, February 12, 1987, blz. 33-41.

¹⁵] H.B. Entzinger, *Een kleine wereld*; oratie, Centrum voor Studies van de Multi-Etnische Samenleving, Rijksuniversiteit Utrecht, 1987.

¹⁶] CBS, *Bevolkingsprognose voor Nederland, 1987-2035, Eerste uitkomsten*; 1986, nr. 49.

¹⁷] *Eindrapport commissie kleine criminaliteit*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 45.

lisme rondom voetbalwedstrijden¹⁸. Ten slotte vormt het deelnemen aan het verkeer onder invloed van alcohol een belangrijke delictscategorie. Alcoholgebruik heeft een bindende functie en neemt remmingen weg¹⁹. Bij collectief gebruik gaan individuen gemakkelijk onder in de anonimiteit van een groep. De afgelopen jaren is het alcoholgebruik sterk gestegen. Tussen 1950 en 1985 is het gebruik van bier per hoofd van de bevolking verachtvoudigd, het verbruik van wijn verdertigvoudigd en dat van gedistilleerd bijna verdubbeld. De grens tussen alcoholgebruik en -misbruik is echter niet duidelijk. Het vaak gemaakte onderscheid tussen sociaal drinken en 'probleemdrinken' is vaag. De houding in de samenleving tegenover alcohol is ambivalent. In het algemeen kan de stevige drinker, anders dan de vaste gebruiker van hard drugs, op maatschappelijke goedkeuring rekenen, totdat een bepaalde grens is overschreden. Daarna wordt hij of zij plotseling als een 'echte' alcoholist beschouwd²⁰.

Bij geweldpleging en inbraken is er vaak sprake van alcoholmisbruik. Veel geweldsmisdrijven vinden plaats in en rondom uitgaansgelegenheden. Zowel de daders als de slachtoffers blijken vaak kort tevoren gedronken te hebben. (Agressief gedrag mede in verband met alcohol komt daarnaast in het privéleven veelvuldig voor, vele van deze mishandelingen bereiken de criminaliteitsstatistiek echter niet.) De ontremmende invloed en de legitimerende functie van alcohol kunnen bij gewelddadigheden beide een rol spelen. Zowel de dader, als zijn of haar omgeving zijn geneigd de alcohol verantwoordelijk te stellen voor het gedrag.

De aard van de relatie tussen alcoholmisbruik en criminaliteit is echter niet duidelijk. Het is mogelijk dat delicten begaan worden onder de ontremmende invloed van alcohol, maar ook dat dezelfde sociale factoren en persoonlijkheidsstructuur zowel predisponeren tot alcoholmisbruik als tot het begaan van delicten. Daarnaast zijn er nog andere oorzaken, zoals bijvoorbeeld de pak-kans, waardoor alcoholgebruikers in de criminele statistiek zijn oververtegenwoordigd. De oververtegenwoordiging geldt echter veel sterker voor geweldsmisdrijven dan voor diefstal²¹. Mogelijk is er dus een verband tussen alcoholmisbruik en crimineel gedrag aan te wijzen via intermediaire en/of bijkomende factoren, maar empirisch materiaal ontbreekt hier. Wel lijkt het aannemelijk, dat conflicten onder invloed van alcohol sneller onbeheersbaar worden dan zonder alcohol²². Naast alcohol speelt ook een soms gelijktijdig gebruik van andere drugs (bijv. Rohypnol) een rol als gedragsbeïnvloeder.

Volgens de nota Samenleving en criminaliteit streeft het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur naar een alcoholmatigingsbeleid ter preventie van gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen die voortvloeien uit alcohol. Getracht wordt, samen met het lokale bestuur, de plaatsen waar alcohol kan worden verkocht te verminderen. Vooral in verband met voetbalvandalisme wordt verwacht dat het aan banden leggen van de verkoop van alcohol en het gebruik ervan, tijdens wedstrijden en in de omgeving van stadions, een positief effect zal hebben. De minister heeft daarbij gewezen op de mogelijkheden van de Algemene Politie Verordening²³.

Verder wordt verwacht dat de hulpverlening aan alcoholverslaafden een belangrijke preventieve rol kan vervullen ten aanzien van de criminaliteit. Bij hulpverlening wordt gedacht aan de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs, verslavingsklinieken en huisartsen. Verder dienen volgens de nota Samenleving en criminaliteit politie, jongerenwerkers en wijkverplegers hier-

¹⁸] Bestrijding voetbalvandalisme, een zaak van teamwork; Eindrapport van het Landelijk Overleg Voetbalvandalisme (LOV), Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1987.

¹⁹] J. Derks en J. de Loor, *Alcohol en arbeid; deel 1*; Nationaal Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid, 1982.

²⁰] Ibid.

²¹] I. Vogt, 'Macht Alcohol gewalttätig? Über den Zusammenhang von Alkohol und Delinquenz'; *Dralkohol*, augustus 1985, 9e jaargang nr. 2, blz. 119-135.

²²] Ibid.

²³] Regeringsstandpunt Eindrapport Landelijk Overleg Voetbalvandalisme; Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 326, nr. 1-2, blz. 12.

bij te worden betrokken. Het is echter, gezien het voorgaande, onzeker in hoeverre een beleid gericht op vermindering van alcoholmisbruik zonder meer zal leiden tot vermindering van agressief gedrag en van inbraken door jongeren die deze delicten onder de invloed van alcohol begaan. Als alcoholmisbruik en crimineel gedrag een gemeenschappelijke oorzaak hebben, zal een aanvullend beleid nodig zijn, gericht op deze achtergronden. In dit verband kan worden verwezen naar de opmerkingen over de randgroepjongeren.

3.3.3 Hard-druggebruik

3.3.3.1 Probleem- en marktanalyse

Hard-druggebruik leidt vaak tot criminaliteit. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat diefstal en inbraak ongeveer 42% uitmaken van de semi-legale en illegale activiteiten waarmee zwaar verslaafden in hun middelen van bestaan voorzien, heroïne dealen of bemiddelen 33%, dealen van andere middelen 9%, heling, oplichting, cheques vervalsen en beroving 9%, prostitutie 6%, soute-neurschap en gokken 2%. De gemiddelde inkomsten van zwaar verslaafden uit deze activiteiten bedragen f 565,- per dag. Hier tegenover staan gemiddelde legale inkomsten van f 46,- per dag²⁴.

Uit een onderzoek bij de recherche van de Utrechtse gemeentepolitie in 1979 bleek dat van de diefstallen die in dat jaar waren opgelost, 83% was gepleegd door als hard hard-druggebruiker bekend staande personen. Bij de categorie inbraken was dat 63%. Van alle verdachten was toen nog, in 1979, 44% verslaafd²⁵.

In 1985 bedroeg het percentage aan heroïne en/of cocaïne verslaafden dat in de Nederlandse huizen van bewaring en gevangenis door de artsen en medische diensten werd geregistreerd, 22% van het totale aantal nieuw ingeschreven gedetineerden. Dit komt neer op circa 4400 verslaafden. Het percentage verslaafden dat op dagbasis in de penitentiaire inrichtingen aanwezig is, ligt door de gemiddeld langere verblijfsduur van verslaafden nog hoger, namelijk op 35% van de totale gedetineerden-populatie²⁶.

Hoewel cijfers inzake de drugproblematiek veelal onzeker en partieel zijn – we bevinden ons hier in een schemergebied – lijkt het verantwoord de snelle stijging van kleine vermogenscriminaliteit sinds 1972, met name van bepaalde categorieën van diefstal, rechtstreeks te verbinden met het problematisch gebruik van hard drugs. In 1972 kwam voor het eerst heroïne op grote schaal aan de Nederlandse markt en daarna is het aantal verslaafden aan hard drugs – grotendeels heroïneverslaafden – opgelopen tot naar schatting circa 20.000 in 1983, van wie 8 à 10.000 in Amsterdam vertoeven²⁷. Sedertdien zou dit aantal redelijk stabiel zijn gebleven.

Verslaafden aan hard drugs staan onder een onweerstaanbare druk om hun verslaving te onderhouden. Hun hele bestaan draait om de drugs, er is als het ware sprake van een objectief 'moeten' scoren (d.w.z. de activiteiten ontplooiën die nodig zijn om geld te verwerven voor heroïne). Afhankelijk van de zwaarte van zijn of haar verslaving en de marktprijzen voor heroïne, zal een verslaafde circa f 100,- à f 200,- per dag moeten verkrijgen om aan zijn of haar behoefte aan drugs te kunnen voldoen²⁸. Verslaafden beschikken in de regel niet over voldoende regulier inkomen om dit op te brengen. Voor hetgeen zij te kort komen, moeten zij andere inkomensbronnen vinden. Wanneer drugs verboden zijn en slechts tegen hoge prijzen op een illegale markt zijn te verkrijgen, zullen verslaafden hun toevlucht ('moeten') nemen tot maatschappelijk margi-

^{24]} J.C. Hoekstra, 'De illegale heroïne markt'; *Economisch Statistische Berichten*, 26 december 1984, blz. 1188-1192.

^{25]} E.G.M. Nuijten-Edelbroek, *Projectmatig Recherchen*; WODC, nr. 14, 's-Gravenhage, 1980.

^{26]} L.H. Erkelens, 'Ontwikkelingen in het Nederlands penitentiair drugbeleid'; *Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen*, 1987, 13e jaargang nr. 4, blz. 107-114.

^{27]} J. Horn, 'Hard drugs in Nederland'; *Intermediair*, 17 juli 1987, 23e jaargang nr. 29, blz. 21-35.

^{28]} Genoemde bedragen zijn bepaald niet aan de hoge kant, in aanmerking genomen dat het gemiddeld gebruik op 0,4 gram per dag ligt en de prijs per gram al naar gelang de lokale markt tussen f 260,- en f 540,- varieert. Zie J.C. Hoekstra, op. cit., blz. 1192.

naal of crimineel gedrag (prostitutie of vermogensdelicten). Bij de geschetste omvang van de verslaafdenpopulatie en de aangegeven ruilverhouding zou volgens een heel ruwe schatting diefstal, roof en dergelijke van goederen tot een waarde van ongeveer f 1 miljard per jaar nodig zijn om de behoeften aan additioneel inkomen van de aan hard drugs verslaafden te dekken. Dit bedrag zou neerkomen op circa een derde van de totale waarde van de in één jaar gestolen goederen en geld in Nederland. Maar het zou wel eens meer dan f 1 miljard kunnen zijn²⁹. Het betreft hier hoe dan ook talrijke geringere en omvangrijker delicten die rechtstreeks verband houden met hard-druggebruik en die, onder de huidige regelgeving, dit gebruik uit een oogpunt van rechtshandhaving zo problematisch maken.

De beleidsdilemma's die hier rijzen, komen pregnant naar voren bij een analyse in economische termen van de drugmarkt.

De omvang van de Nederlandse hard-drugmarkt kan worden geschat op circa f 650 miljoen per jaar³⁰. De *aanbodzijde* van de markt wordt gekenmerkt door grote tot zeer grote marges tussen kosten en opbrengsten in alle schakels van de productie- en handelskolom³¹. Het is een typische *verkopersmarkt*, waarin de vraag, zeker op korte termijn, inelastisch is voor prijsveranderingen. Prijsveranderingen in de handelskolom worden bovendien in eerste instantie niet doorberekend in de consumentenprijs – die staat althans voor enige tijd per geleverde eenheid vast –, maar verdisconteerd in de aan de vraagzijde geleverde hoeveelheid en vooral kwaliteit door middel van versnijding van zuivere heroïne met minderwaardige, soms schadelijke producten³². De omvang van de markt, de complexiteit van de productie- en handelskolom en de aan de activiteiten verbonden risico's openen tot organisatie van de handel en tot strikte interne gedragsdisciplineren in alle schakels van de keten. De potentiële winstgevendheid van de drughandel trekt professionele criminelen aan met een extreem calculerend gedrag.

Ondanks een krachtige justitiële repressie van aanvoer en verhandeling van hard drugs, zich uitend in een hoge opsporingsprioriteit, een scherp vervolgingsbeleid en de toepassing van voor Nederlandse begrippen hoge strafformen, is het niet mogelijk gebleken het aanbod van hard drugs in ons land ingrijpend te beperken en men mag ervan uitgaan dat dit in de toekomst niet anders

²⁹] Het cijfer van f 1 miljard is gebaseerd op gegevens van: J.C. Hoekstra, R.R. van den Heuvel en T.J.M.B. Postma, 'Economische analyse van het heroïneprobleem'; *Tijdschrift voor Alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen*, 1985, 11e jaargang nr. 3.

Het cijfer heeft via de Commissie Roethof grote verspreiding gekregen (zie *Eindrapport Commissie kleine criminaliteit*, op. cit.; blz. 42) en berust op de veronderstellingen, dat er 20.000 gebruikers zijn die gedurende 288 dagen per jaar gemiddeld 0,38 gram heroïne à f 114,- consumeren en dat voor 42% uit vermogenscriminaliteit financieren. Helers zouden slechts een kwart van de economische waarde van gestolen goederen betalen. Derhalve ruim f 1 miljard. Buikhuisen daarentegen gaat uit van een selecte groep extreme verslaafden die dagelijks 1 gram à f 200,- gedurende het hele jaar (360 dagen) consumeert en dat geheel uit vermogenscriminaliteit financiert. Helers zouden volgens Buikhuisen als regel niet meer dan 10% van de waarde van het gestolen goed betalen. Zo komt hij aan een groep van 700 verslaafden die alleen al in Amsterdam voor een half miljard jaarlijks aan diefstal pleegt. Zie:

W. Buikhuisen, 'Strafgevoeligheid, socialiseerbaarheid en de weg naar chronische criminaliteit'; *Justitiële Verkenningen*.

³⁰] Deze schatting berust op de omvang van de heroïne markt. Zie: J.C. Hoekstra, op. cit., blz. 1192. Over de omvang van het gebruik van andere hard drugs in Nederland is vrijwel niets bekend.

³¹] Algemeen wordt aangenomen dat de marges wereldwijd niet veel uiteenlopen. Voor de Verenigde Staten zijn cijfers bekend. Nadelmann geeft aan dat de prijs van cocaïne oploopt van omstreeks 4000 dollar per kilo aan de Columbiaanse kust tot omstreeks 100.000 dollar voor de Amerikaanse consument. Volgens 'The Economist' vermenigvuldigt de waarde van heroïne tussen de papaverboer en de uiteindelijke consument 5000 keer. Feigenbaum bracht de kosten, opbrengsten en winst in de verschillende schakels van de distributieketen in kaart, waaruit blijkt dat importeur, hoofdealer en distributeur van heroïne een winst van circa 450.000 dollar per inkooptransactie maken. Zie:

– E.A. Nadelmann, 'U.S. drug policy: A bad export'; *Foreign Policy*, spring 1988, nr. 70, blz. 89.

– 'Getting gangsters out of drugs'; hoofdartikel, *The Economist*, 2 april 1988, blz. 9.

– R.A. Feigenbaum, 'The economics of heroin'; in: *An economic analysis of crime, selected readings*, door L.J. Kaplan en D. Kessler (eds.), Springfield, Illinois, 1976.

³²] R.R. van den Heuvel, J.C. Hoekstra en T.J.B.M. Postma, *Analyse van de vraag naar heroïne. Effecten op individueel heroïnegebruik*; Onderzoeksmemorandum van het Instituut voor Economisch onderzoek van de faculteit der economische wetenschappen, nrs. 156 en 157, Rijksuniversiteit Groningen, 1984.

zal zijn. Het betreft hier immers een mondiaal verschijnsel, waarvan de bron ligt in de produktielanden van Azië en Latijns-Amerika, waartegen nationale (van de Verenigde Staten) noch internationale actie effectief is gebleken³³. De internationale handel is te wijd vertakt, de drugs zijn te gemakkelijk te verstoppen en te vervoeren en, vooral, de winstmarges zijn te attractief om de drughandel erg vatbaar te maken voor actie van de autoriteiten in één land, zoals Nederland.

Verscherping van het politieel-justitiële optreden tegen de aanbodzijde van de markt zal de risico's voor daarbij betrokkenen vergroten en aldus de termen voor hun gedragscalculatie wijzigen. Tegenover een hogere pakkans en zwaardere straffen zullen dan hogere baten moeten staan in termen van opbrengsten. Een scherpere repressie van de professionele hard-drughandel door de Nederlandse politie en justitie zal derhalve initieel kunnen resulteren in een zekere verkrapping van de markt, maar *het aanbod gaat toch door en bij de inelastische vraag zijn overeenkomstige prijsverhogingen mogelijk* die kunnen uitmonden in een nieuw evenwicht bij een structureel hoger prijsniveau. Zo mag worden verondersteld dat de politieel-justitiële repressie mede heeft bijgedragen aan de verzesvoudiging van de heroïneprijs in Nederland tussen 1973 en 1982³⁴.

Politieel-justitiële 'successen' hebben aldus een navrant gevolg. In geval een incidentele politieel-justitiële coup tijdelijk het aanbod beperkt, leidt dit tot een in monetaire termen expanderende markt, waarbij verslaafden meer inkomen nodig hebben om de hogere marktprijzen te betalen, iets waarin zij veelal door sociaal marginaal of crimineel gedrag zullen voorzien. De neveneffecten van 'successen' van de hard-drugbestrijding – veelal te danken aan tips van professionele handelaren die hun quasi-monopolistische marktpositie versterken door concurrenten aan te geven; ook in dit opzicht gaat de economische logica op – worden zo afgewenteld op de maatschappij.

In Nederland is de justitiële belangstelling voor de *vraagzijde* van de hard-drugmarkt (de gebruikers) voornamelijk een afgeleide geweest. Het bezit van hard drugs is weliswaar strafbaar, maar zo lang het beperkt blijft tot kleine hoeveelheden voor eigen gebruik, staat de gebruiker als zodanig nauwelijks bloot aan gerichte justitiële repressie. Op hem of haar is een omvangrijk en weinig doorzichtig samenstel van medische, sociale en sociaal-culturele hulpverlening gericht dat, plaatselijk sterk verschillend, voldoet aan alle kenmerken van het Nederlandse verzuilde en gefragmenteerde maatschappelijke middenveld.

Slechts indien en voor zover individuele verslaafden strafbare feiten plegen om hun verslaving te onderhouden, zijn zij object van politieke en justitiële aandacht. Deze aandacht is primair gebonden aan de strafbare feiten in kwestie: diefstal door een drugverslaafde wordt afgedaan als iedere andere diefstal, in de vorm van seponering, transigering of bestraffing. De achtergrond van het criminele handelen, de drugverslaving, krijgt hierbij dikwijls weinig aandacht. Immers, daarvoor bestaat het andere, het hulpverlenende circuit. Door dit 'tweesporenbeleid' krijgt, naar in kringen van het openbaar ministerie en de politie wel wordt opgemerkt, de bestraffing van drugverslaafden het karakter van een carousel; zoveel weken of maanden op (d.w.z. in een penitentiaire inrichting), zoveel weken of maanden af (d.w.z. in de subcultuur van verslaafden, kleine handelaars, stellers en helers). Door dit niet op elkaar aansluiten van de zorg voor en de hulp aan verslaafden enerzijds en de justitiële repressie van gedrag dat met hun verslaving samenhangt anderzijds, blijven

³³] E.A. Nadelmann, op. cit., blz. 85 e.v.

³⁴] J.C. Hoekstra, op. cit., blz. 1192, tabel 2.

De veronderstelling vormt overigens een van de oorspronkelijke grondslagen achter de politieel-justitiële repressie. Beïnvloeding van het prijsmechanisme op zodanige wijze dat het produkt zich zelf uit de markt prijs. Zie:

T. Pels, *Verboden drugs. Een literatuurstudie*; Studiebureau van de Raad voor de Jeugdvorming, Amsterdam, Raad voor de Jeugdvorming, 1978, blz. 71.

duidelijke effecten op de omvang en samenstelling van de vraagzijde van de hard-drugmarkt uit. Daarmee lijkt het Nederlandse beleid tegen het hard-druggebruik zichzelf tot ineffectiviteit te veroordelen en blijft een zeer belangrijke oorzaak van veel voorkomende (vermogens)criminaliteit, die een zware belasting met zich meebrengt voor de justitiële keten, onaangetast.

Twee nevenaspecten dienen in dit verband nog te worden genoemd. Drugverslaafden die hun verslaving geheel of gedeeltelijk moeten onderhouden uit de opbrengst van crimineel gedrag, dreigen snel af te glijden naar de beroepsmissdaad. Crimineel gedrag heeft, zeker waar het om tamelijk eenvoudige feiten gaat, een steile leercurve. Zij die al wat langer in het circuit zitten, gaan dus strafbare feiten plegen die, hoewel nog horend tot de veel voorkomende criminaliteit, naar aanpak en uitvoering professionele trekken vertonen.

Het gestolen goed moet worden afgezet in het informele of zwarte circuit. Zoals nader uiteengezet in paragraaf 3.3.5, is de verwerking van een miljoenenaanbod aan gestolen goederen niet denkbaar zonder georganiseerde afzetkanalen. Louter door haar frequentie en omvang scheidt de met hard-druggebruik samenhangende veel voorkomende criminaliteit derhalve ook aan de vraagzijde van de drugmarkt vormen van georganiseerde criminaliteit. Een criminaliteit, die op zich zelf heel moeilijk te bestrijden is zolang er een bestendig omvangrijk aanbod van gestolen waar bestaat dat afzet zoekt. In dit segment van het circuit heeft justitieel optreden waarschijnlijk gevolgen die het spiegelbeeld vormen van de gevolgen die zich bij een aanpak van het aanbod van hard drugs voordoen. Het optreden tegen de afzetkanalen voor gestolen waar zal de prijs ervan doen dalen. Verslaafden die op deze wijze hun verslaving onderhouden, zullen meer – ‘moeten’ – gaan stelen.

Deze globale analyse laat zien dat, zoals de zaken nu staan, de verslaafden, als vragers van hard drugs, ingeklemd zitten tussen twee professioneel georganiseerde criminele circuits, de handel en de heling. De concentratie van de justitiële repressie op de aanbodzijde en, in wat mindere mate, op de afzetkanalen voor het gestolen goed, hebben een uitbreiding van de drug-related crime als *plausibel nevengevolg*. Daarnaast vormt het repressieve optreden tegen de aanbodzijde een zware belasting voor het strafrechtelijke handhavingscircuit. In de sfeer van de opsporing legt het een relatief groot beslag op de beschikbare recherchecapaciteit. Voorts zijn ter bestrijding van de goed georganiseerde professionele drughandel opsporings- en bewijsvergarings technieken nodig die, naar zuiver rechtsstatelijke maatstaven gemeten, bedenkelijk zijn (undercover agents, anonieme getuigen, strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, e.d.). Het optreden tegen de georganiseerde drughandel vergt veel penitentiaire capaciteit en roept binnen de gevangnissen ernstige spanningen op. Tussen de veroordeelden wegens Opiumwetdelicten ontstaan gemakkelijk netwerken die zich tot buiten de inrichting uitstrekken. Binnen de inrichting wordt mede door de gedetineerde (klein)handelaren de drugvoorziening van de verslaafde gestraften voortgezet. Het bejegeningssysteem wordt moeilijker, mede doordat het personeel onder zware druk kan worden gezet door gedetineerden die zich een informele machtspositie hebben verworven, respectievelijk doordat het personeel in grote verleiding kan worden gebracht om van tijd tot tijd een andere kant op te kijken. Deze onaantrekkelijke nevengevolgen van de justitiële bestrijding van de hard-drughandel zijn de – hoge – prijs die wordt betaald voor een betrekkelijk bescheiden resultaat in termen van verstoring van de handel. Naar schatting wordt hooguit 10% van de aangevoerde hoeveelheden in beslag genomen voordat zij de eindgebruikers bereiken en, naar boven uiteengezet, de maatschappelijke gevolgen van zulke inbeslagname zijn niet eens gunstig³⁵.

De conclusie ligt dan voor de hand dat het Nederlandse drugbeleid, wil het minder het karakter krijgen van dweilen met de kraan open, zich meer zal

³⁵ Hierbij moet worden bedacht dat een deel van de in beslag genomen heroïne niet eens voor de binnenlandse markt is bestemd. Zie J. Horn, 'Hard drugs in Nederland', op. cit., blz. 25.

moeten richten op de vraagzijde van de markt, dat wil zeggen op druggebruikers als recidiverende daders van strafbare feiten. Het 'carrousel' moet worden stopgezet of althans langzamer gaan draaien, maar hoe?

3.3.3.2 Oplossingsrichtingen

De uit problematisch druggebruik voortvloeiende vermogenscriminaliteit is zo omvangrijk en de neveneffecten zijn zo nadelig, dat zij in het kader van de rechtshandhaving bijzondere aandacht behoeft. In dit verband zijn twee oplossingsrichtingen nader te bezien.

Zowel in als buiten Nederland wordt er allang op gewezen dat het strafrecht geen goed middel is om een kwaad aan te pakken dat zijn oorsprong vindt in verslaving³⁶. Volgens Rüter maakt de werking van het strafrecht de drughandel 'tot de droom van de ondernemer: daardoor wordt immers een zwarte markt geschapen die enorme belastingvrije monopoliewinsten garandeert'³⁷. Voor decriminalisering zijn verschillende modellen denkbaar, die gemeen hebben dat de quasi-monopolistische hard-drugmarkt van de professionele criminelen zou worden overgenomen door een legaal handelende (overheids)instantie³⁸. Voor verslaafden zouden zo drugs beschikbaar komen tegen betaalbare prijzen.

Voor een dergelijke oplossing zou, uit een oogpunt van rechtshandhaving, in beginsel veel te zeggen zijn. Het probleem wordt zo inderdaad bij de wortel aangepakt; het rechtshandhavingsprobleem is immers niet de verslaving zelf – dat is een volksgezondheidsprobleem – maar de noodzaak tot crimineel gedrag waarin de verslaafde zich bevindt om zijn verslaving te onderhouden. Indien door enigerlei vorm van vrije of goedkope drugverstrekking de fatale band tussen verslaving en misdaad zou kunnen worden doorgesneden, zou het mogelijk zijn in één klap een aantal doelen tegelijk te bereiken. Aan de aanbodkant zou de illegale markt kunnen verschrompelen, de georganiseerde drughandel zou daarmee een groot deel van haar inkomsten verliezen en zo ook aan investeringsmogelijkheden inboeten op andere criminele terreinen, het helingcircuit zou kleiner worden. Aan de vraagkant zou de met het gebruik verband houdende misdaad vermoedelijk voor een flink deel verdwijnen, de verslaafdenpopulatie in gevangenissen zou dalen, politie en justitie zouden minder worden belast, de maatstaven van de rechtsstaat zouden beter worden nagevolgd.

Uit het oogpunt van volksgezondheid lijkt daarentegen decriminalisering van zware narcotica als de hard drugs op het eerste gezicht welhaast misdadig. En zeker zou dit onaanvaardbaar zijn als decriminalisering tot een uitbreiding van de verslaafdenpopulatie zou leiden. Toch passen hierbij enkele kanttekeningen. Ofschoon het gebruik van hard drugs een aantal onmiskenbare negatieve gevolgen heeft, zijn de meer ernstige gezondheidsrisico's al jarenlang omstrede³⁹. Van medische en andere zijde is talrijke malen betoogd, dat de grootste risico's voor de individuele gebruiker en voor de volksgezondheid in het algemeen, voor een belangrijk deel samenhangen met de illegaliteit van (en rondom) het gebruik van hard drugs en de hiermee verband houdende leefwijzen⁴⁰. Recent komt dit aspect pregnant naar voren in het debat over AIDS. Daarnaast is het onzeker dat decriminalisering tot een uitbreiding van de verslaafdenpopulatie leidt. De gedachte, dat dit wel het geval zou kunnen zijn, berust primair op het argument dat de prijs daalt. Dit zou tot gevolg hebben dat

³⁶] Recent bijvoorbeeld F. Rüter, *Drugs and the criminal law in the Netherlands*; in: *Criminal law in action*, Arnhem, Gouda Quint BV, 1986. Voorts het hoofdstuk in *The Economist*, op. cit., blz. 9-10 en E.A. Nadelmann, op. cit., blz. 83-108. Van ouder datum bijvoorbeeld A.R. Lindesmith, *The addict and the law*; Bloomington/London, Indiana University Press, 1967.

³⁷] F. Rüter, op. cit., blz. 160.

³⁸] De Nederlandse overheid heeft op dit gebied een verleden. Van 1893 tot 1944 had zij het monopolie op de verkoop van opium in Nederlands-Indië, de zgn. Opiumregie. Zie: E. Vanvugt, *Wettig opium. 350 jaar Nederlandse opiumhandel in de Indische archipel*; Haarlem, In de Knipscheer, 1985.

³⁹] Drugbeleid; lijst van antwoorden; Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 867, nr. 3, blz. 33, 34.

⁴⁰] T. Pels, op. cit., blz. 26-30, blz. 75.

grote en kleine handelaren naar nieuwe afzetmogelijkheden gaan zoeken en dat de prijzdrempel voor aankomend gebruikers lager wordt. Het argument wekt de suggestie dat handelaren thans niet naar nieuwe afzetmogelijkheden op zoek zouden zijn. Dit gebeurt evenwel voortdurend, niet in de laatste plaats door de gebruikers zelf, van wie 42% dealt en bemiddelt – dit laatste ten behoeve van nieuwkomers op de (lokale) markt – en van wie velen ernaar streven hogerop in de hiërarchie der handelaren te klimmen, dat wil zeggen goedkoper in te kopen en meer te verkopen. Het argument wekt voorts de suggestie, dat de prijs ooit een hindernis voor het gebruik is geweest en dat kan gezien de gelijktijdige expansie van markt en prijs in de achter ons liggende jaren, nimmer het geval zijn geweest.

Niet de schaarste, maar de illegaliteit bepaalt grotendeels de prijshoogte van hard drugs. Het is niet zo aannemelijk dat de repressie van aanvoer en handel veel mensen van verslaving afhoudt zolang de beschikbaarheid er niet of nauwelijks door wordt beperkt en dat is immers nu het geval. Hard drugs zijn de facto beschikbaar, met name in het uitgaanscircuit van jongeren en in de straathoekcultuur, zolang de gebruiker maar betaalt. Zelfs dat hoeft niet altijd. Het zakken van de prijzdrempel moge voor de reeds actieve, extreme gebruikers aanleiding zijn hun portie te verhogen – voor een dergelijk korte termijn-effect zijn aanwijzingen – voor de aankomend gebruiker is de prijzdrempel echter minder relevant. Onderzoek wijst uit dat het eerste gebruik dikwijls kosteloos plaatsvindt door toedoen van pushers en vrienden⁴¹. De prijzdrempel is niet groot in relatie tot de stap die men naar de heroïne-subcultuur moet maken. Het gaat er vooral om, in hoeverre het subculturele gebeuren als geheel aantrekkingskracht uitoefent. De heroïnescene staat nu model voor de totale maatschappelijke deviantie. Als zodanig oefent het gebruik van heroïne aantrekkingskracht uit op die jongeren, die de drang hebben zich radicaal aan de maatschappelijke orde te onttrekken en een behoefte hebben aanstootgevend te zijn⁴². Maar als zodanig is het gebruik tevens afschrikwekkend voor het overgrote deel van de jongeren, laat staan voor ouderen. Alleen zeer vergaande varianten van decriminalisering zouden hierin verandering kunnen brengen; zowel ten goede, in de zin van ontmythologisering van de subcultuur, als ten kwade, in de zin van een verruimde sociale acceptatie en daardoor een grotere, zij het minder problematische, gebruikersgroep.

Aan het karakter van de heroïne-subcultuur worden met het oog op de volksgezondheid aanvullende argumenten tegen decriminalisering ontleend. Gesteld wordt dat vormen van geconditioneerde, medische 'vrije' verstrekking, zoals destijds door de gemeente Amsterdam bepleit, het symbool van deviantie alleen maar zouden versterken en de machteloosheid van de overheid jegens de heroïne-subcultuur zouden uitstralen. Daarmee zouden de prikkels tot het veranderen van de subculturele levensstijl worden weggenomen⁴³. Maar, de voorname symbolen zijn juist de illegaliteit van het gebruik en de prijs van het produkt. Het zijn deze factoren die de levensstijl als het ware afdwingen. Hetzelfde datamateriaal dat inzicht verschaft in de heroïne-subcultuur en de heroïenemarkt, levert als resultaat dat legaal verstrekte heroïne voor 23% van de gebruikers zelfs aanleiding zou zijn het gebruik te staken. Van de onderzochte gebruikerspopulatie verklaart 15% niet aan heroïne te zijn begonnen als het legaal verkrijgbaar zou zijn geweest⁴⁴. Het is dus niet uitgesloten dat de kring der traditionele, problematische gebruikers wordt versmald, zonder dat de kring van nieuwe, potentiële gebruikers essentieel wordt verbreed. Kortom, zonder de gezondheidsargumenten ten aanzien van hard drugs te ver-

⁴¹] R.R. van den Heuvel, J.C. Hoekstra en T.J.B.M. Postma, op. cit., nr. 157, blz. 3.

⁴²] A.P. Baanders, *Heroinen en Jeugd. Cultuurstudie naar de oorsprong van heroïnegebruik bij jeugdigen*; Criminologisch Instituut, Nijmegen, Katholieke Universiteit Nijmegen, blz. 51 e.v.

Een verkorte versie van het betreffende hoofdstuk is als artikel verschenen. Zie A.P. Baanders, 'Amsterdams heroïneplan lost niets op'; *Intermediair*, 27 april 1984, 20e jaargang nr. 17, blz. 7-13.

⁴³] Drugbeleid. Brief van de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 867, nr. 1, blz. 12.

⁴⁴] R.R. van den Heuvel, J.C. Hoekstra en T.J.B.M. Postma, op. cit., nr. 157, blz. 4.

werpen, zij pleiten niet in die absolute mate tegen decriminalisering als op het eerste gezicht schijnen mag, vooral niet waar het gaat om de gevreesde uitbreiding van de gebruikersgroep onder de autochtone en allochtone Nederlandse bevolking. Maar zekerheid hieromtrent bestaat er niet. De zekerheid reikt niet verder dan de huidige situatie. In Nederland zijn, als gezegd, verslaafden zelf nauwelijks object van repressie. Deze aanpak is van het begin af, vooral internationaal, omstreden geweest, maar wanneer de internationale gegevens naast elkaar worden gelegd, dan blijkt het Nederlandse, relatief 'tolerante' beleid het niet slecht, en op het gebied van volksgezondheid zelfs beter te doen dan de 'war on drugs' die zovele landen van oudsher hebben gevoerd⁴⁵. Gaandeweg vindt dit ook internationaal enige erkenning.

Bij de te maken keuze moet echter worden erkend dat aan het geheel of gedeeltelijk buiten de sfeer van de strafwet brengen van de hard-drugproblematiek ook andere problemen en onzekerheden verbonden zijn.

Een belangrijke overweging is dat hard-drughandel en -bezit vrijwel overal hevig worden vervolgd (zij het nergens met veel succes). Waar in het buitenland het repressieniveau voorlopig wel hoog zal blijven, zou Nederland zich met een eenzijdige decriminalisering isoleren – gesteld dat dit zou zijn te rijmen met verplichtingen onder het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, dat partijen verplicht wettelijke en administratieve maatregelen te nemen tegen produktie, handel en bezit anders dan voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Dit zou niet slechts spanningen geven met belangrijke nabuur- en partnerlanden; een eenzijdige decriminalisering zou aanzuigende effecten kunnen hebben op verslaafden buitenslands. Immers, als de indruk zou ontstaan dat het Nederlands beleid leidt tot goedkope verstrekking van hard drugs aan wie dat maar wil, zou heel goed een nieuw 'drugtoerisme' kunnen ontstaan dat de kring van verslaafde gebruikers in ons land en de omvang van het gebruik nog groter zou maken dan nu. Dat is geen aantrekkelijk vooruitzicht.

Een tweede probleem is dat betrokkenheid van de overheid bij de verstrekking van hard drugs zeker praktische moeilijkheden met zich meebrengt. Zo een verstrekking zou vermoedelijk aan condities worden gebonden, zowel ten aanzien van de kring der gebruikers als ten aanzien van de hoeveelheden en soorten middelen. Nog daargelaten de uitvoeringsproblematiek – het gaat hier om vele duizenden verslaafden! – schept een geconditioneerde vrije of goedkope verstrekking mogelijkheden voor een zwarte parallelmarkt, gericht op personen en/of middelen die buiten deze verstrekking vallen (vele verslaafden zijn polydruggebruikers). Op de grens van beide markten kunnen zich tal van interacties voordoen die moeilijk te controleren, laat staan te beheersen zullen zijn en waarvan zowel justitieel als wellicht ook op het gebied van volksgezondheid slechte gevolgen zijn te duchten.

Een derde probleem is dat het geenszins zeker is dat druggebruikers die hun verslaving voortaan gemakkelijker zouden kunnen onderhouden, inderdaad hun criminogene subcultuur zouden verlaten. Vele verslaafden hadden al een criminele voorgeschiedenis voordat zij met drugs begonnen en hebben een levenswijze die aanpassing in gebruikelijke sociale patronen bemoeilijkt⁴⁶. Te vrezen valt dat de eerdergenoemde steile leercurve bij gemakkelijk te plegen delicten vooral op de langjarige gebruikers onder hen al van toepassing is geweest. Dit geldt te meer omdat problematisch gebruik van hard drugs vooral voorkomt bij jongeren met maatschappelijk weinig of geen vooruitzichten, vooral bepaalde groepen allochtone jongeren.

In 1983 heeft de regering de decriminalisering van hard drugs verworpen, waarbij praktische uitvoeringsproblemen, medisch-etische overwegingen en vooral de pas verworven inzichten in de heroïne-subcultuur een belangrijke rol

⁴⁵] E. Leuw, 'Enkele dilemma's van rationeel sociaal drugsbeleid'; *Justitiële verkenningen*, mei 1987, 13e jaargang nr. 3, blz. 7-28.

⁴⁶] O. Janssen en K. Swierstra, *Heroïnegebruik in Nederland. Een typologie*; band 1-3, Criminologisch Instituut, Rijksuniversiteit Groningen, 1982.

hebben gespeeld⁴⁷. Mede in dit licht en vooral omdat het internationale karakter van de hard-drughandel en van het gebruik van hard drugs Nederland nauwelijks ruimte laat om een principiële andere aanpak te volgen dan andere staten, ziet de Raad thans geen aanleiding deze optie nu opnieuw aan te bevelen. Daarvoor zijn ook een aantal van de mogelijke voordelen te onzeker en een aantal van de mogelijke nadelen, indien zij zouden optreden, te groot. Het ongemoeid laten van het helingcircuit zou in theorie kunnen worden overwogen, omdat succesvolle repressie hiertegen de frequentie en de ernst van uit problematisch druggebruik voortvloeiende criminaliteit ongunstig zou kunnen beïnvloeden (bijv. meer misdrijven tegen personen met als doel beroving wat onmiddellijk geld oplevert). Zo'n stap is echter niet aanvaardbaar. Het enkele bestaan van georganiseerde circuits schept een eigen vraag naar gestolen goed. Dit is niet beperkt tot verslaafden, de heling recruteert ook in andere kringen potentiële daders, die betrekkelijk snel professionele kenmerken kunnen gaan ontwikkelen.

Als voorlopig enige mogelijkheid om onder de vigerende wetgeving de drug-related crime terug te dringen, ziet de Raad een aanpak die op de vraagzijde van de markt is gericht. Hierbij moet het streven zijn de totale vraag naar hard drugs terug te dringen door de drempels tot de 'drugscene' te verhogen en de huidige aantallen verslaafden te verminderen. Dit vereist een in menig opzicht ingrijpende heroriëntatie van het thans gevoerde bestuurlijke en justitiële beleid tegenover problematische druggebruikers en met name *een consequente koppeling aan het justitiële optreden van de behandeling van verslaafden en hun verdere maatschappelijke begeleiding*.

De bestuurlijke bemoeienis met hard-druggebruikers put zich thans in hoofdzaak uit in de (mede)financiering van tal van in de gemeentelijke sfeer opererende hulpverlenende instellingen. Wat deze precies doen, wat hun bereik is in aantallen en kringen van cliënten, wat hun doelstellingen en werkwijzen zijn en welke resultaten zij boeken, is zeer onvolledig bekend. Deze hulpverlening onttrekt zich grotendeels aan de controle van de haar financierende en subsidiërende overheden. Waar geen rekening en inhoudelijke verantwoording wordt afgelegd, en dus het inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van het bestaande hulpverleningscircuit ontbreekt, moet iedere beleidsmatige oriëntatie van de drughulpverlening op de tast plaatsvinden.

Op grond van de schaarse beschikbare informatie kan de drughulpverlening worden onderverdeeld in hoogdrempelige en laagdrempelige voorzieningen. In hoogdrempelige voorzieningen is de beëindiging van de verslaving het centrale doel; het betreft hier typisch behandelingsgerichte hulpverlening. Bij laagdrempelige voorzieningen is de hoofddoelstelling om, bij handhaving of zelfs onderhoud van de verslaving, de verslaafden een zo menswaardig mogelijk bestaan te geven (verzorgende hulpverlening). De afgelopen jaren hebben de laagdrempelige, verzorgende voorzieningen vooral in het kader van het gemeentelijk beleid de snelste groei doorgemaakt. De verklaring hiervoor kan worden gevonden in het streven de drughulpverlening zoveel mogelijk gebruikers van hard drugs te laten bereiken, met name die gebruikers van wie het gebruik in verslaving is ontwaard en die ook overigens problematische achtergronden en omstandigheden kennen. Ter ondersteuning van dit streven heeft de landelijke overheid ervan afgezien aan verslaafden al te hoge eisen te stellen, zoals beëindiging of afbouw van de verslaving, omdat dergelijke eisen verslaafden ervan zouden kunnen weerhouden met de hulpverlening in contact te treden⁴⁸. Aldus is een breed mozaïek van voorzieningen ontstaan met een bereik dat, gezien de door de hulpverlening gesignaleerde stabiliteit in de gebruikerspopulatie, thans een verzadigingspunt heeft gevonden. De groei in de breedte, zoals die gedurende de tweede helft van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig heeft plaatsgevonden, heeft het Nederlandse drug-

⁴⁷] Drugbeleid; op. cit., blz. 4 en de bijlage, 'Legale verstrekking van heroïne', blz. 9-15.

⁴⁸] Drugbeleid; op. cit., blz. 5.

beleid in de dagelijkse uitvoering doen afwijken van haar oorspronkelijke grondslagen, zoals deze destijds door de Commissie Baan ten behoeve van het kabinet Biesheuvel zijn voorbereid⁴⁹. Daar, waar het zich liet kenschetsen als een 'disease or public-health model', veranderde het allengs in een 'socio-cultural model'⁵⁰. Over de gehele linie heeft een accentverschuiving in de hulpverlening plaatsgevonden van op beëindiging gerichte behandeling naar begeleiding en verzorging van de verslaafden. Zo opgevat, is het bestuurlijke – of althans door het bestuur gefinancierde – beleid geleidelijk minder druk op de vraagzijde gaan uitoefenen.

Aan de huidige bestuurlijke bemoeienis met de vraagzijde van de hard-drugmarkt kan geen bijdrage van grote betekenis aan de vermindering van de uit druggebruik voortvloeiende criminaliteit worden toegeschreven. Het is zelfs niet helemaal uitgesloten dat juist de ruimer wordende aanwezigheid van 'drempelloze' verzorgende arrangementen in de druggebruikende circuits het verblijf in die circuits heeft vergemakkelijkt⁵¹. Dit neemt overigens niet weg dat voor deze hulpverlening wel andere rechtvaardigingsgronden kunnen bestaan, zoals redenen van humanitaire of sanitaire aard.

Of bestuurlijke bemoeienis uit een oogpunt van criminaliteitsreductie met hard-drugverslaafden wel zinvol kan zijn, hangt primair af van de mogelijke effectiviteit van hulpverlening die op *beëindiging van de verslaving* is gericht. Welke resultaten in Nederland met behandelende hulpverlening worden bereikt, valt niet te becijferen. Daarvoor kunnen instellingen, ook binnen gegeven doelstellingen, te opportunistisch en te vlottend opereren; daarvoor is de verstrekte informatie te fragmentarisch en te ondoorzichtig en daarvoor is het evaluatie-onderzoek te schaars en onvolledig, of het ontbreekt ten ene male. Vanuit het beleid en de onderzoekswereld is reeds aangedrongen op een vorm van centrale registratie⁵². Ofschoon inmiddels plaatselijk vooruitgang wordt geboekt, zoals bijvoorbeeld via de Centrale Methadon Registratie van Amsterdam, is het bereikte nog verre van optimaal⁵³. De Raad sluit zich daarom aan bij eerdere pleidooien tot registratie en beveelt aan om aan subsidies en rijksbijdragen de voorwaarde te verbinden dat wordt voldaan aan een landelijk voorgeschreven, gestandaardiseerde verantwoordingsplicht in termen van een kosten/batenanalyse die inzicht geeft in de omvang en samenstelling van de verslaafdenpopulatie en de effectiviteit van de aangeboden hulp. Voor zover zij bekend zijn, stemmen de behaalde resultaten met behandelende hulpverlening weinig hoopvol. Zij zijn zeer arbeidsintensief, kostbaar, het percentage geslaagde behandelingen is laag en bovendien biedt een geslaagde behandeling nog geen garantie voor blijvende abstinentie nadien. Het valt zelfs moeilijk de invloed van hulpverlening, in welke vorm ook, op de duur van de heroïne-carrières van verslaafden aan te tonen⁵⁴. Toch moeten de mogelijkheden van een behandelingsgerichte hulpverlening niet bij voorbaat worden onderschat. Dergelijke hulpverlening heeft zonder meer invloed op het *verloop* van heroïne-carrières en wel zodanig, dat dit uit het oogpunt van rechtshandhaving voldoende relevant kan zijn. Waar dit al geldt voor gereguleerde methadon verstrekkingprogramma's, zoals uit buitenlands onderzoek blijkt, geldt dit zeker voor intramurale behandelingsgerichte voorzieningen⁵⁵. In deze zin kunnen ook de nieuwe voorstellen van de gemeente Amsterdam en het

⁴⁹] *Achtergronden en risico's van druggebruik*; Rapport van de Werkgroep Verdovende Middelen, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1972.

⁵⁰] Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, *Signalement Drugs en beleid*, 's-Gravenhage, HRWB, 1981, blz. 11.

⁵¹] J. Horn, op. cit., blz. 23.

⁵²] Drugbeleid; op. cit., blz. 13. Tevens: K. Swierstra, 'Heroïneverslaving: levenslang of gaat het vanzelf over?'; *Tijdschrift voor Alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen*, 1987, 13e jaargang nr. 3, blz. 91

⁵³] E.C. Buning/Drugsafdeling Centraal Bureau GG en GD, *De GG en GD en het drugprobleem in cijfers, deel 1*; Amsterdam, Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, december 1986.

⁵⁴] K. Swierstra, op. cit., blz. 89.

⁵⁵] E. Leuw, 'Heroïnegebruik, criminaliteit en methadonverstrekking'; *Tijdschrift voor Criminologie*, mei/juni 1986, 28e jaargang nr. 3, blz. 131.

Jellinekcentrum inzake straatjunks worden begrepen⁵⁶. Herhaalde terugkeer in het intramurale behandelingscircuit leidt bovendien uiteindelijk tot een hoger behandelingsresultaat⁵⁷. Uit buitenlands onderzoek mag ten slotte worden afgeleid dat intramurale verslavingsbehandeling vooral significante resultaten kan bereiken indien wordt voldaan aan twee aanvullende voorwaarden:

- a. gerichte pressie op de verslaafde in de vorm van maatschappelijke of justitiële drang of dwang om een behandeling te ondergaan en deze te voltooien;
- b. intensieve maatschappelijke begeleiding van de medisch en psychisch drugvrije cliënten, gericht op het scheppen van bindingen binnen de dominante cultuur (stabiel werk, stabiele gezins- en woonomgeving, een sociale omgeving met overwegend normconform gedrag)⁵⁸.

De ervaring leert dat kortstondige formele of informele drang tot het ondergaan en aanvangen van een behandeling op zichzelf meestal onvoldoende is. De uitvalpercentages zijn hoog tot zeer hoog, zelfs in die situaties waar de behandeling door tussenkomst van politie, justitie of reclassering is aangevangen, hetgeen in Nederland reeds dikwijls het geval is. Zelfs bij gestrafte verslaafden, die voor een deel van hun straftijd vanuit een penitentiaire inrichting worden overgeplaatst naar een intramurale behandelingsvoorziening ingevolge artikel 47 van de Gevangenismaatregel, valt een niet te gedogen wegloopcijfer te constateren⁵⁹. Er is dus in de regel meer nodig, in de vorm van bestendige justitiële drang of dwang, om de behandeling te helpen voltooien. Voor zodanige justitiële drang of dwang kan een rechtvaardiging worden gevonden, indien de verslaving aantoonbaar aanleiding is gaan vormen tot crimineel gedrag en bij voortduring de kans op recidive groot is.

Juist de omstandigheid dat het strafbare feit voortvloeit uit de verslaving maakt de oplegging van straf zonder meer, ook al zou hierbij strenger worden gestraft dan thans, weinig zinvol. De verslaafde die 'moet' scoren laat zich niet weerhouden door het vooruitzicht van mogelijke straf of door de strafzwaarte. Dit geldt niet alleen voor hen die al herhaaldelijk met het justitiële apparaat in aanraking zijn gekomen, het is ook van toepassing op verslaafde 'first offenders'. Ten aanzien van aan hard drugs verslaafde daders heeft een min of meer routinematige justitiële aanpak, die vooral op de – relatief geringe – ernst van de gepleegde feiten is toegesneden, weinig zin als de specifieke achtergronden van het crimineel gedrag niet worden meegewogen. Een op de *persoon*, als verslaafde, van deze categorie daders afgestemde bejegening, is nodig om uit het carrousel te geraken van dwangmatig crimineel gedrag en inadequate straffen. Dit houdt in dat de strafrechter, binnen de marge die door de ernst van de ten laste gelegde feiten zijn gesteld, de armslag dient toe te komen om drang op de dader uit te oefenen ter beëindiging van diens verslaving. Een en ander uiteraard met inachtneming van de strafprocedurele waarborgen voor verdachte en delinquent.

De armslag, om drang uit te oefenen op de aan hard drugs verslaafde dader, is thans wettelijk in voldoende mate aanwezig⁶⁰. Zo bezien is de overstap naar dwang en de hiertoe noodzakelijke verruiming van wettelijke bevoegdheden, voorsnog niet opportuun, *vermits de mogelijkheden tot het uitoefenen van bestendige drang eveneens de facto aanwezig zijn*. Zulks is thans in onvoldoende mate het geval.

⁵⁶] *Onvrijwillige behandeling en strafvervangende behandeling drugsverslaafden*; Nota van het Jellinekcentrum, Amsterdam, november 1987.

⁵⁷] J.C. van de Velde, J. Hartman en H. Land, 'Hoeveel drugsverslaafden voltooien de Therapeutische Gemeenschap, de Breegweestee?'; *Tijdschrift voor Alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen*, 1987, 13e jaargang nr. 5, blz. 155.

⁵⁸] E.J. Onstein, 'Heroïneverslavingscarrières. Hoe is het beloop in de tijd? Heeft therapie effect? Zijn er prognostisch gunstige factoren?'; *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 1987, 29e jaargang nr. 8, blz. 523.

⁵⁹] P.A. Roorda, *Detentievervangende behandeling 1982-1986. Vijf jaar artikel 47 GM, alsmede enkele gegevens over voorwaardelijke schorsing en veroordeling*; Directoraal-Generaal Jeugdbescherming en Delinkwentenzorg, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, mei 1987, blz. 32.

⁶⁰] *Dwang en drang in de hulpverlening aan verslaafden*, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 20 415, nr. 2, blz. 12.

De hier bepleite *koppeling* aan het justitiële optreden tegen drug-related crime van de beschikbare voorzieningen voor de behandeling en verdere maatschappelijke begeleiding van verslaafden aan hard drugs, vereist dat het aanbod van voorzieningen kwantitatief en kwalitatief wordt afgestemd op de grotere vraag die dan ontstaat. Een prealabele voorwaarde voor een benutting van de hulpverleningsinstanties die de vraag naar hard drugs kan doen dalen, is als gezegd meer inzicht en verantwoording over hun feitelijk handelen en over de resultaten die zij daarbij boeken.

Echter, waar bij uitstek het criminele gedrag van verslaafden aan hard drugs de samenleving een constante zorg en hinder is, en de justitiële ingang bij uitstek de weg is waarlangs drang op verslaafden kan worden uitgeoefend om hun verslaving te beëindigen, ligt het in de rede dat de justitiële omgeving het meest aangewezen is om behandeling te doen laten plaatsvinden. Nergens kan de noodzakelijke drang op criminele verslaafden strikter en bestendiger ten uitvoer worden gebracht dan binnen het penitentiaire systeem. Behandeling is tot dusver van overheidswege buiten het penitentiaire systeem gehouden. Dat is naar het oordeel van de Raad niet langer vol te houden, mede vanwege de penitentiaire problematiek die in belangrijke mate hier het gevolg van is (zie hierover hoofdstuk 4). De huidige capaciteit van drugvrije afdelingen (ca. 100 plaatsen), alsook de capaciteit die wordt nagestreefd (250 plaatsen)⁶¹, staat in geen enkele verhouding tot het grote aantal verslaafden dat keer op keer het justitiële systeem van voor naar achter doorloopt (jaarlijks 4400 verslaafden). Hier komt bij, dat deze capaciteit naar de wens van de overheid niet eens uitsluitend voor verslaafden gereserveerd mag worden, omdat ook niet verslaafde gedetineerden, die geen last wensen te hebben van het alom in detentie aanwezige gebruik van hard drugs, op deze afdelingen hun toevlucht moeten kunnen zoeken. En ten slotte is het deze afdelingen slechts toegestaan behandeling voor te bereiden. Het spreekt haast vanzelf dat in de praktijk hier niet altijd naar gehandeld kan worden en dat toch met de behandeling wordt begonnen. De hinder, die de justitiële keten door de carousel der verslaafden ondervindt, kan niet uitsluitend worden afgewenteld op andere bestuurlijke omgevingen. Een afzonderlijke penitentiaire voorziening voor verslaafden met een volledig behandelingsgericht regime, is niet alleen vanuit de algemene penitentiaire problematiek, maar ook vanuit de optiek van de verslavingszorg, een noodzakelijke voorwaarde om tot een doeltreffender functioneren te komen.

De Raad ontveinst zich niet dat de hier beschreven benadering veel personele en financiële inspanningen zal vergen, terwijl de resultaten ervan vaak weinig hoopgevend zullen zijn. Het gaat hier in elk geval om resultaten *op langere duur* – tot de weinige cijfers op dit gebied die empirisch goed zijn onderbouwd, hoort de bevinding dat van een verslaafdenpopulatie na een tijdverloop van tien jaar iets meer dan 40% nog steeds verslaafd is (iets meer dan 40% heeft dan een stabiele abstinentie bereikt, 15% is overleden)⁶². Als de heroïneverslaving geen nieuwe recruten zou vinden en als geen nieuwe middelen (cocaine, crack!) op dezelfde wijze zouden aanslaan, zou het probleem dus wel kleiner worden, maar zouden over tien jaar nog steeds vele duizenden heroïneverslaafden in onze samenleving verblijven. En dat is een 'best case'! De Raad beschouwt niettemin, onder de huidige omstandigheden, een op de problematische vraagzijde van de hard-drugmarkt gerichte benadering als de enige aanpak die te realiseren is en die mettertijd misschien toch het probleem kan verlichten. Dit zal wellicht te meer het geval zijn, omdat zo'n aanpak de omgeving waarin problematisch druggebruik plaatsvindt, onder druk zal houden en onaantrekkelijker zal maken of in ieder geval de drempel ertoe kan verhogen.

Het nader bijeenbrengen van het politieel-justitiële circuit en de langs bestuurlijke kanalen ter beschikking staande voorzieningen hoeft overigens

⁶¹] Verslavingsproblematiek in de inrichtingen van het gevangeniswezen, Tweede Kamer, zitting 1986-1987, I 8 174, nr. 10 herdruk, blz. 3.

⁶²] E.J. Onstein, op. cit., blz. 523.

niet pas plaats te vinden aan het eind, waar de bejegening van de verslaafde delinquent aan de orde is. Meer convergentie van enerzijds bestuurlijke en anderzijds politieke en justitiële instanties is ook geboden om tijdig inzicht te krijgen in mogelijke haarden van problematisch wordend druggebruik. Het gebrek aan informatie over en weer kan ertoe leiden dat de bestuurlijke aandacht te laat wordt gevestigd op voor verslaving gevoelige populaties of de opsporingsinspanningen van de politie te lang ongericht blijven. Tekorten aan preventie van hard-druggebruik en aan tijdige repressie van de problematische neveneffecten ervan, blijken naderhand kostbaar. Vooral van instellingen, personen en diensten die intensief met groepen van voor hard-druggebruik kwetsbare jongeren in aanraking komen, is alertheid nodig. In het licht van de ernstige gevolgen die de verslaving voor betrokkenen kan hebben, zijn de gebruikelijke rechtvaardigingen voor zwijgen of stilzitten – ‘de goede naam van de school of het instituut’, ‘het vertrouwen van de cliënten’, ‘het exceptionele karakter van het gebruik’ – een wat schamel excuus.

3.3.4 Ruimtelijke omgeving

Ecologische factoren zouden, in combinatie met sociale factoren, vandalisme en andere soorten criminaliteit kunnen veroorzaken⁶³. In een Zweedse studie is aangetoond dat vandalisme vooral voorkomt in stedelijke gebieden met wooneenheden bestaande uit hoogbouwblokken⁶⁴. Dit wordt hypothetisch nader verklaard uit het samenwonen op een klein gebied van mensen met verschillende achtergronden en belangstellingen. Van hen wordt verwacht dat tradities worden gevestigd, sociale rollen vervuld en sociale relaties gelegd, terwijl de fysieke kenmerken van het woongebied dit bepaald niet gemakkelijk maken. Op kinderen kan niet goed worden gelet en als eventueel wangedrag al wordt opgemerkt, worden zij vaak niet herkend. In dergelijke gebieden kennen mensen elkaar slecht, door de dikwijls grote mobiliteit en door het gebrek aan contactmogelijkheden tussen burens zoals in laagbouw mogelijk is, bijvoorbeeld via de tuin. Niettemin is het onzeker of hier een aangrijpingspunt voor vandalisme en andere vormen van criminaliteit gevonden kan worden. Uit de literatuur blijkt namelijk niet dat een ruimtelijke omgeving, die als ‘defensibele’ tegen vernielingen is ontworpen, ook leidt tot minder vandalisme⁶⁵. De gelegde relaties, zoals in de geciteerde Zweedse studie, blijken niet altijd op te gaan. Misschien is de ruimtelijke conditie toch niet bepalend voor de relevante sociale condities (voor het voorkomen van vandalisme) die uitgaan boven contactmogelijkheden en onderlinge controle. Dit zou men kunnen afleiden uit het volgende citaat uit een interview met de architect Weeber:

‘Ik zie dat verband helemaal niet, tussen het gebouw en de onveiligheid. Ik ken voorbeelden waar een fantastische omgeving gemaakt is. Neem nu de Peperklip. In elk dorp waar vijftienhonderd mensen wonen is een burgemeester, een commissaris van politie, een apparaat. Dat is in de Peperklip niet gedaan. Dat had een organisatie moeten hebben. Pas toen het uit de hand ging lopen heeft men daaraan gedacht De buitengewone tolerantie van de jaren zeventig, die is slecht geweest. Nederland is zo slordig met z’n omgeving in Singapore krijg je vijfhonderd dollar boete als je een peukje op straat gooit, en in Nederland doet men maar ongestraft⁶⁶.

⁶³] De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer relateert in een begeleidende brief bij de publikatie ‘Maakt de gelegenheid de dader?’ het belang van fysieke omgevingsfactoren. Hij meent dat ruimtelijke factoren slechts zeer gedeeltelijk een verklaring kunnen bieden voor de verzwakking van de sociale controle die weer aangevoerd wordt als oorzaak van gestegen criminaliteit. Dit zou blijken uit een vergelijking met steden in het buitenland die meer sociale veiligheid bieden, maar uiterlijk niet veel verschillen met de Nederlandse steden.

Sociale veiligheid en de kwaliteit van de openbare ruimten in de stad; Tweede Kamer zitting 1985-1986. 19 321, nr. 1.

⁶⁴] Ch. Nilsson, *Vandalism in urban environments*, An ecological study; Malmö, 1984, blz 131.

⁶⁵] Cl. Lévy-Leboyer, ‘Vandalism and the social sciences’; in: *Vandalism, behavior and motivations*; Cl. Lévy-Leboyer (ed.), Amsterdam, North-Holland, 1984, blz. 5.

⁶⁶] Trouw, 19 september 1987.

Naast de idee van de 'defensible' space, waarbij wordt gestreefd naar een gunstige werking van omgevingsfactoren op versterking van de onderlinge controle, zou men de omgevingsinvloeden wellicht ook op een psychologische manier kunnen duiden. Men zou een invloed kunnen veronderstellen van een omgeving met veel lawaai, verkeer, reclameboodschappen – die niet veel vrijheid laat voor individueel gedrag – waardoor een agressieve individuele reactie in de vorm van vandalisme zou kunnen worden verklaard. Hier zou het dus niet de omgeving zijn die te weinig controle uitoefent, maar een omgeving die het individu juist te sterk controleert en belast en zodoende impulsen zou geven tot criminaliteit.

Een bepaalde ruimtelijke inrichting gericht op versterking van onderlinge controle is geen voldoende voorwaarde voor het voorkomen van vandalisme. Een bepaalde sociale organisatie is noodzakelijk. Ook als het mogelijk zou zijn de omgeving een 'dorpser' aanzien te geven, dan nog is het de vraag of in de toekomst ook (weer) de traditionele sociale organisatie zou ontstaan. Een dergelijke organisatie lijkt niet te passen in de huidige maatschappelijke condities. De aantallen voor vernieling vatbare objecten zijn in de bebouwde omgeving echter zo groot, dat een afdoende bewaking van overheidswege niet te verzekeren is. Er zou veel kunnen worden gewonnen als de plaatselijke overheden de onverschilligheid van het publiek tegenover vernielingen op straat zouden kunnen doorbreken. Uiteindelijk is de plaatselijke bevolking zelf in meer dan één opzicht de dupe van straatvandalisme: haar omgeving gaat erdoor achteruit, terwijl de kosten van het herstel direct of indirect over haar worden omgeslagen.

Kwetsbaar voor vernieling blijken vooral grote complexen van huurwoningen te zijn. Deze worden snel minder aantrekkelijk, de doorstroming gaat sneller verlopen, leegstand dreigt, terwijl de gemeentelijke woningbedrijven of woningbouwcorporaties in financiële moeilijkheden komen en met achterstallig onderhoud te kampen krijgen. Deze vicieuze cirkel is moeilijk te doorbreken. Uit Britse ervaringen valt te leren dat zo gehele na-oorlogse woonwijken praktisch onbewoonbaar kunnen worden. Zo'n eenmaal aftakelend woongebied is heel moeilijk weer op een aantrekkelijk leefniveau te brengen. De ervaring leert ook dat de wenselijke maatregelen gewoonlijk pas worden genomen, wanneer het aftakelingsproces eenmaal zichtbaar is begonnen, terwijl het voor alle betrokken partijen – corporaties, bewoners en bestuur – voordeliger zou zijn wanneer de gezamenlijke inspanning stelselmatig zou worden geconcentreerd op het voorkomen van die aftakeling.

Telefooncellen en ander straatmeubilair, bussen, trams en treinen, kleine groenvoorzieningen en op straat geparkeerde auto's zijn bij uitstek het voorwerp van vernielzuchtig gedrag. Een reactie die typerend is voor een in financiële problemen verkerende overheid is dan die van het abandonnement: de kapotte telefooncel of abri wordt niet meer hersteld, de groenvoorziening wordt geasfalteerd en het openbaar vervoer vermindert zijn dienstverlening. Deze reactie verlaagt de kwaliteit van de samenleving en de omgeving en zij verlaagt de drempel tot andere vernielingen. Niets doen of terugtrekken houdt hier het signaal in dat het bestuur bij voorbaat bereid is gedrag, dat op zich zelf genomen onaanvaardbaar is, over zijn kant te laten gaan. Eventuele andere meer op de beïnvloeding van het dadersgedrag gerichte interventies komen dan in de lucht te hangen.

De omgevingsgerichte benadering is ook wel bepleit om andere delicten dan vandalisme te bestrijden. Uit onderzoek blijkt echter dat over de mogelijkheden hiervan niet veel optimisme bestaat en dat een dergelijk streven ook negatieve consequenties kan hebben voor de leefbaarheid van de omgeving. Bij diefstal en geweld is het belangrijk dat deze delicten niet alleen worden gemeld, maar dat er ook onmiddellijk wordt ingegrepen. Het is echter de vraag of de gemiddelde burger zal ingrijpen als hij of zij crimineel gedrag constateert.

Immers, hoe de omgeving ook ingericht wordt, meestal blijven daders en slachtoffers van deze delicten in een stedelijke omgeving voor de toeschouwers anoniem. Het is moeilijk te constateren of zich een crimineel feit voordoet (bijv. bij fietsendiefstal). Men weet ook meestal niet wie er moet ingrijpen bij de duidelijke constatering van crimineel gedrag. Dit geldt voor diefstallen en inbraken in auto's, maar ook in ernstige gevallen van geweldpleging. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat ook in noodsituaties non-interventie van omstanders regel is. Een van de preadviseurs van de WRR, dr. J. Beyk, beschrijft het hieraan ten grondslag liggende mechanisme als volgt:

'... De willekeurige voorbijganger die getuige is van een noodsituatie treft meestal reeds passieve toeschouwers aan. In zijn cognitieve representatie van deze situatie wordt de definitie 'noodsituatie' dan bijzonder moeilijk omdat het schema van een noodsituatie niet strookt met passieve toekijkers. Mocht het toch tot een definitie van 'noodsituatie' komen dan ontmoet de omstander een tweede dilemma: wie is verantwoordelijk, dat wil zeggen wie bezit de meeste competentie om in te grijpen? Hoe meer toeschouwers, hoe moeilijker de vraag te beantwoorden is. Wanneer de toeschouwer de derde fase bereikt en besluit dat hij de competentie bezit om in te grijpen, dan moet hij vervolgens besluiten om tot actie over te gaan. Wanneer hij deze overweging gepaard laat gaan met een kosten/baten-analyse dan valt de beslissing meestal negatief uit. Latané en Darley (onderzoekers) toonden aan dat de kans op hulp het grootst is bij één toeschouwer en snel afneemt wanneer het aantal toeneemt ...'⁶⁷.

Verder lijken ingrepen in de ruimtelijke omgeving ter voorkoming van diefstallen en geweld het veiligheidsgevoel van burgers niet te vergroten. Er zijn ook esthetische nadelen van maatregelen voor ruimtelijke preventie. Cohen spreekt in dit verband van urban village, urban fortress of defensible space⁶⁸. Verder is een bezwaar van de ruimtelijke benadering van deze delicten dat deze discriminerende effecten kan hebben en kan leiden tot sterke scheiding van verschillende bevolkingsgroepen (zie sommige Amerikaanse steden).

Het is daarom de vraag of het streven gebouwen, winkels en huizen 'defensible' te maken, wel zo zinvol is. Tegenover de mogelijke winst voor de houders van de individuele objecten staat niet zelden een verlies aan leefbaarheid en aantrekkelijkheid voor de omgeving in haar geheel. En een door het publiek gemeden omgeving kan, doordat zij onaantrekkelijk en verlaten aandoet, gevoeliger worden voor vernielingen en andere vormen van criminaliteit, die men juist wilde voorkomen.

3.3.5 Informele economie

Op grond van de statistische gegevens (zoals de ontwikkeling van diefstallen uit voertuigen) alsmede uit verscheidene publikaties ontstaat het beeld van een veel voorkomende commune criminaliteit die relatief sterk verband houdt met 'georganiseerde' criminaliteit. Commune criminaliteit, met name diefstal, wordt dikwijls niet spontaan gepleegd, maar er is sprake van een zekere planning (bijv. een calculatie van te stelen goederen op grond van risico's en opbrengsten) waarbij de gestolen goederen zijn bestemd voor doorverkoop aan derden. Zo ontstaat het beeld van een institutionalisering van de veel voorkomende criminaliteit, een beeld dat is samengesteld uit een netwerk van individuele daders, groepen daders, zwart geld voor en door de financiering van drughandel, helers en een publiek dat behoefte heeft aan goedkope, gestolen goederen. In feite gaat het hier om een uit velelei 'kleine' activiteiten opgebouwd informeel circuit met drie hoofdactiviteiten: handel in goederen die niet recht-

⁶⁷] J. Beijk, *Reactie op projectbeschrijving rechtshandhaving*; 30 juni 1987, niet gepubliceerd.

⁶⁸] S. Cohen, *Visions of Social Control*, Cambridge, Polity Press, 1985, blz. 215.

matig zijn verkregen (heling van gestolen goederen, goederen onttrokken aan een faillissement enz.), uitkeringsfraude en bedrijfsmatige fraude. Het is mogelijk, dat tussen deze activiteiten een samenhang bestaat. Het helen van goederen kan een bedrijf in staat stellen (een deel van) de productie buiten de boeken te houden; hetzelfde geldt voor het gebruik maken van arbeid van uitkeringsontvangenden. Voor een consistente boekhouding kan het nodig zijn de ene zwarte activiteit met een andere aan te vullen. Voor alle drie genoemde activiteiten geldt dat er weinig harde gegevens over bekend zijn. In het hierna volgende gaat de aandacht in het bijzonder uit naar heling, vanwege de directe relatie met de commune criminaliteit. Terzijde moet worden opgemerkt dat de genoemde activiteiten slechts een onderdeel zijn van de informele economie, die ook een positief te waarderen kant heeft, namelijk de productie van nuttige zaken in gezinshuishoudens.

De totale opbrengst van de delicten tegen de normen over het mijn en dijn is zo groot, dat de absorptie van al het gestolen goed niet denkbaar is zonder goed georganiseerde *helerskanalen*. Het bestaan hiervan staat vast voor kostbare goederen, zoals antiek en dure auto's. Echter, ook voor meer gangbare duurzame consumptiegoederen, zoals audio-visuele apparatuur, kleding en textiel, moeten helingskanalen bestaan met eigen afzetmogelijkheden. 'Diefstal op bestelling' van deze goederen is geen uitzondering. Dit houdt in dat het helerskanaal geen passieve rol speelt, maar zelf het plegen van strafbare feiten uitlokt. Het is uit beleidsmatig oogpunt gewenst dat deze helingskanalen zoveel mogelijk onder druk worden gezet, vooral omdat zij door hun enkele bestaan een onmiskenbare aanzuigende werking hebben.

Heling is een delict met een geringe pakkans. Zo is bijvoorbeeld in 1981 het aantal opgeloste helingszaken als percentage van de in dat jaar opgeloste diefstallen lager dan 5,5%. Er worden dus relatief zeer weinig gevallen van heling opgespoord. Men vermoedt bovendien dat de opgespoorde gevallen niet representatief zijn en dat de 'echte helers' (helers die niet slechts incidenteel gestolen goed kopen) de dans ontspringen: 'Echte helers' (volgens de politie) niet verslaafd, werken niet lokaal, gaan door tot hun pensioen of langer en worden niet gepakt⁶⁹. Na een lange periode van betrekkelijke verwaarlozing van heling als maatschappelijke praktijk en als delict, zal het terugdringen van het verschijnsel niet eenvoudig blijken. Iedereen heeft hinder van inbraak of diefstal. Maar als gestolen goederen verzekerd zijn en de schade is vergoed, daalt meestal de belangstelling voor hun terugkeer: de bestolene heeft zijn schadevergoeding binnen, de verzekeringsmaatschappij berekent de schade door in het totaal van de premies, de kopers van gestolen goed op 'zwarte' markten enzovoort stellen (zich) geen vragen over de herkomst. De diefstal die als hinderlijk wordt ervaren, is de eerste fase in een keten van gebeurtenissen; van de volgende fasen heeft niemand meer persoonlijk nadeel en het nadeel voor iedereen op de lange termijn wordt veelal niet onderkend.

Er zijn verscheidene specifieke problemen bij de bestrijding van heling. De eerste moeilijkheid is dat het helingcircuit zo sterk is ingegroeid in het informele, grijze of zwarte circuit dat zich in onze maatschappij nog sterk uitbreidt. Zwarte inkomsten zoeken – om geen aandacht te trekken – zwarte goederen. En waar ook de opbrengsten van 'zwarte' goederen aan de controles van het wat transparantere formele circuit moeten ontsnappen, zullen deze op hun beurt weer worden omgezet in andere zwarte goederen of diensten.

De tweede moeilijkheid is dat naast de gevestigde formele afzetkanalen van goederen tal van alternatieve kanalen zijn ontstaan, die ook een netwerk voor de verkoop en doorverkoop van gestolen goederen vormen: horecagelegenheden, reguliere winkels, markten en winkels voor tweedehandsgoederen, sportverenigingen, automarkten, enzovoort⁷⁰. Gestolen goederen worden, samen

⁶⁹] A. Roëll, *Een inventarisatie van de heling in Nederland*; 's-Gravenhage, WODC, 1987.

⁷⁰] A. Roëll, 1987, op. cit.

met tweedehandsgoederen en goederen uit niet-geregistreerde voorraden, opgenomen in een informele economie die velen extra (zwarte) inkomsten bezorgt en kopers laaggeprijsde goederen biedt. Deze groei van parallelle circuits houdt het risico in van een soms gelijktijdige vervaging van de grens tussen bonafide en minder bonafide handelaren. De handel in het zwarte circuit kan die in het formele circuit dan bedreigen. Om economisch te kunnen overleven, is het moeilijk voor de bonafide handel zich kieskeurigheid te veroorloven ten aanzien van de herkomst van de aangeboden waar.

De laatste moeilijkheid is dat de politieel-justitiële aandacht voor de heler en zijn handel geruime tijd naar verhouding gering is geweest. De bekendheid met de omgeving waarin heling plaatsvindt en met de bestaande afzetkanalen is navenant. Het zal veel tijd kosten om de voor een doeltreffender optreden nodige kennis te verwerven.

3.4 Rechtshandhaving

3.4.1 De rol van bestuurlijke preventie

De bepalingen van het Wetboek van Strafrecht geven vooral normen die in het maatschappelijk verkeer tussen burgers onderling in acht moeten worden genomen. Zij betreffen niet in de eerste plaats het verkeer tussen het bestuur en de burgers. Dit wil niet zeggen dat het handelen van het bestuur geen invloed kan hebben op de frequentie en de ernst van crimineel gedrag. Het bestuur kan namelijk voorwaarden scheppen en bewaken die een dergelijk gedrag beïnvloeden, moeilijk en soms zelfs onmogelijk maken. Dit wordt in essentie bedoeld met 'bestuurlijke preventie'.

- Deze vorm van preventie kan verschillende verschijningsvormen hebben; nadere wettelijke voorschriften die de omstandigheden waaronder crimineel gedrag kan voorkomen, beïnvloeden, zoals voorschriften in de bouwverordening met het oog op technische preventie van diefstal, bepalingen in de algemene politieverordening ter bemoeilijking van de handel in drugs of de handel in gestolen goed, voorschriften met betrekking tot de verkoop van alcoholhoudende dranken, enzovoort;
- een verandering en verscherping van de functionele controle op situaties of omgevingen, waarin voor frequent crimineel gedrag moet worden gevreesd, zoals bepaalde openbare manifestaties (zg. risico-opleverende voetbalwedstrijden), 'zwarte' markten en het openbaar vervoer;
- aanpassingen van het feitelijke optreden van het bestuur, bijvoorbeeld bij de inrichting van de ruimtelijke omgeving, de opstelling van het straatmeubilair, enzovoort;
- financiële en andere incentives ter bevordering van normconform gedrag (bijv. subsidies aan bepaalde vormen van buurt- en clubhuiswerk) of ter aanmoediging van particuliere initiatieven tot voorkoming van crimineel gedrag (bijv. gesubsidieerde huismeesters, wagenbegeleiders of bewaakte fietsenstallingen);
- afspraken tussen het openbaar bestuur en andere instellingen of particulieren ter voorkoming van situaties die crimineel gedrag in de hand kunnen werken (bijv. afspraken met schoolbesturen over het voorkomen van spijbelen).

Vaak zullen bij bestuurlijke preventie verschillende van deze handelingsvormen in combinatie voorkomen. Zo vergen strakkere helingsbeperkende voorschriften in de plaatselijke APV een hiermee corresponderende verscherping van het bestuurlijke toezicht.

Bestuurlijke preventie wordt thans door de overheid naar voren geschoven als het middel ter voorkoming en bestrijding van commune criminaliteit. In de nota Samenleving en criminaliteit worden voorstellen gedaan ter versterking van het toezicht, rechtstreeks, of indirect door beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en versterking van de sociale bindingen. Naar aanleiding van deze nota zijn op landelijk en lokaal niveau vele bestuurlijke preventieprojecten gestart. In de genoemde nota wordt gesteld dat op voorhand geen zekerheid

kan worden verkregen over de effectiviteit op de korte termijn van de gekozen middelen van preventieve en repressieve aard. De suggestie wordt gewekt dat op de lange termijn daarover wel zekerheid zou bestaan en dat bestuurlijke preventie tot op zekere hoogte strafrechtelijke repressie zou kunnen vervangen. In dit opzicht is de nota niet nauwkeurig genoeg. Naar uit buitenlands onderzoek blijkt, kan ook *achteraf* het resultaat van bestuurlijke preventie moeilijk worden gemeten ⁷¹.

De oorzaken van de groei van verschillende soorten criminaliteit zijn complex. Op grond van criminologisch onderzoek kan niet op *voorhand* ondubbelzinnig worden vastgesteld welke maatregelen een voldoende voorwaarde zijn om de criminaliteit terug te dringen of om een verdere groei te voorkomen. Het effect blijkt hooguit *achteraf* en is ook dan moeilijk vast te stellen, omdat de maatschappelijke context voortdurend verandert. Het criminologisch onderzoek kan dus niet veel duidelijkheid geven. De onzekerheidsreductie, die van de wetenschap wordt verwacht, kan op dit gebied helaas niet erg groot zijn. Gegeven deze onzekerheid over de effectiviteit van preventieve maatregelen, zou de overheid zich het best kunnen toelagen op maatregelen die ook op een andere manier gerechtvaardigd kunnen worden dan alleen door het gehoopte effect voor criminaliteitsbestrijding. Zo zou bijvoorbeeld het behandelen van harddrugverslaafden om criminaliteit te voorkomen, ook een positief effect kunnen hebben op de volksgezondheid en de openbare orde. Een maatregel in het kader van de criminaliteitsbestrijding die ook los hiervan een ander nastrevenswaardig doel dient, is het scheppen van werkgelegenheid voor jongeren. Een ander voorbeeld is het uitbreiden van speelgelegenheid voor kinderen in de binnenstad ter voorkoming van vandalisme. Als *achteraf* blijkt dat dit niet werkt, hebben de kinderen er in elk geval meer speelgelegenheid aan overgehouden. *De verwachte positieve neveneffecten kunnen een zelfstandige rechtvaardiging zijn van de genomen maatregelen ter bestrijding van de criminaliteit.* Het is doelmatig (zij het moeilijk, bij een verkokerde besluitvorming) instrumenten te zoeken die meer doelen tegelijk kunnen dienen.

De hier geschetste onzekerheid over het resultaat van bestuurlijke preventie mag niet worden opgevat als een aanbeveling mogelijk nuttige preventieve maatregelen in de bestuurlijke sfeer niet te treffen. Het maatschappelijke klimaat waarin de verschillende overheden – met name ook de lagere overheden – optreden en hun beleidsdoelstellingen nastreven, wordt in sterke mate bepaald door de omvang en ernst van de commune criminaliteit. Een relatief hoog niveau daarvan kan het verwezenlijken van andere bestuurlijke doeleinden in hoge mate belemmeren of zelfs onmogelijk maken. Daartoe kan het zinvol zijn preventieve maatregelen te nemen.

Welke maatregelen voor bestuurlijke preventie men ook kiest, er zijn een aantal criteria waaraan deze moeten voldoen.

- a. Vormen van bestuurlijke preventie, waarin het bestuur daadwerkelijk laat blijken niet indifferent te staan tegenover crimineel gedrag, zullen op den duur mogelijk het maatschappelijke gedrag van de burgers kunnen beïnvloeden, als zij *bestendig* blijken. Een versterking van het zogenoemde functionele toezicht kan mogelijk maatschappelijk ongewenst gedrag tegengaan, als het wordt volgehouden. Het bestuur kan heling bemoeilijken, als de controle op de naleving van de met het oog daarop gegeven voorschriften duurzaam verzekerd is. Deze eis van bestendigheid heeft zeker financiële consequenties voor de daarbij betrokken overheden, omdat de meeste vormen van bestuurlijke preventie tamelijk tot heel arbeidsintensief zijn. Het lijkt gewenst dit duidelijk te onderkennen, omdat het de besluitvorming over preventieve bestuurlijke maatregelen verheldert.
- b. Bestuurlijke preventie kan onder omstandigheden crimineel gedrag voorkomen, maar is daarmee geen substituut voor repressieve strafrechtelijke hand-

^{71]} S. Cohen, op. cit., blz. 263 en 176 e.v.

having. *Preventie en repressie zijn aan elkaar complementair*, in verschillende opzichten. Indien tegen crimineel gedrag dat zich, een versterkte bestuurlijke inspanning ten spijt, voordoet, niet of niet adequaat in repressieve zin wordt opgetreden, komt die inspanning als het ware in de lucht te hangen. Er doet zich hier de al eerder gesignaleerde wederkerigheid voor: de grotere preventieve inzet van het bestuur postuleert een grotere diligentie bij het repressieve optreden. Verschillende belangrijke vormen van bestuurlijke preventie zijn alleen effectief als zij van repressief optreden vergezeld zijn. Zo hebben plaatselijke voorschriften tot het tegengaan van bepaalde vormen van crimineel gedrag alleen zin als hun naleving repressief wordt verzekerd. Voor zover bij het propageren van bestuurlijke preventie de suggestie wordt gewekt, dat het hier zou gaan om een inruilen van relatief dure politieel-justitiële rechtshandhaving tegen relatief goedkope bestuurlijke gedragscontrole, is deze in haar algemeenheid dan ook niet gefundeerd.

- c. In de derde plaats vergt een doeltreffende bestuurlijke preventie dat de onderlinge samenhang tussen de verschillende vormen ervan, evenals de onderlinge samenhang tussen de verschillende vormen van crimineel gedrag die men probeert tegen te gaan, goed in het oog wordt gehouden. Deze eis van *consistentie* verzet zich tegen een gefragmenteerde bestuurlijke aanpak. Bijvoorbeeld: als het bestuur technopreventieve maatregelen tegen inbraak zou voorschrijven, maar nalaat de helingskanalen onder druk te zetten, zou het resultaat wel eens kunnen zijn dat de uiteindelijke maatschappelijke schade ten gevolge van braak groter wordt. Bij de beoordeling van de resultaten van bestuurlijk preventieve maatregelen moet ook met deze en vergelijkbare samenhangen worden rekening gehouden.
- d. Een laatste eis die aan bestuurlijke preventie kan worden gesteld is die van *evenredigheid*, en wel in tweeërlei zin: weegt de 'opbrengst' aan minder crimineel gedrag op tegen de beperking van de maatschappelijke vrijheid van de burgers; weegt de 'opbrengst' aan minder maatschappelijke schade op tegen de hogere maatschappelijke kosten die de toepassing van bepaalde preventieve maatregelen meebrengt? De gebruikte preventieve maatregelen zijn veelal niet zo specifiek dat zij alleen de potentiële daders treffen; zij verminderen vaak ook de vrijheid van anderen, zowel rechtens als feitelijk. Men denke bij het laatste, bijvoorbeeld aan de vermindering van de toegankelijkheid voor slechthorenden en doven van flatgebouwen waar de hoofdtoegang alleen via een huistelefoon kan worden geopend.

Met de genoemde criteria in gedachten wordt nu in de paragrafen 3.4.3 tot en met 3.4.5 ingegaan op het voor en tegen van bestuurlijke preventie in de vorm van versterking van toezicht, beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en versterking van maatschappelijke bindingen. Hieraan wordt een paragraaf toegevoegd (3.4.6) over de betekenis van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Een en ander wordt voorafgegaan door een paragraaf (3.4.2) over de jaren vijftig die dikwijls impliciet als een maatstaf worden gesteld voor de sociale controle.

3.4.2 De jaren vijftig als maatstaf?

In de jaren vijftig waren de criminaliteitscijfers voor hedendaagse begrippen opvallend laag. De grote stijging van veel voorkomende criminaliteit heeft zich voorgedaan na 1972 (tegelijk met de opkomst van de heroïne in Nederland). In vergelijkingen van de maatschappelijke omstandigheden voor en na dit breukvlak kan gemakkelijk een perceptuele vertekening ontstaan ten gunste van de verder weg gelegen periode. De jaren vijftig worden dan afgeschilderd als een tijd waarin iedereen zich aan de wet hield, geen fraude voorkwam en grote eensgezindheid bestond over maatschappelijke normen en waarden. Dit beeld van een harmonische samenleving lijkt sommigen wellicht iets naar het herstel waarvan het beleid zou moeten streven.

Toch moet worden opgepast voor een romantisering van het verleden. Studies over de jaren vijftig laten zien hoezeer toen geklaagd werd over de 'plaag van de losbandige jeugd' en over 'asociale' gezinnen en gebrek aan opvoeding. Een

op 'heropvoeding' gericht beleid door particuliere, meestal confessionele welzijnsorganisaties werd sterk aanbevolen. Zo ideaal was het toen blijkbaar ook al niet. Daar komt bij dat veranderingen die zich sinds het einde van de jaren vijftig hebben voorgedaan in de leefpatronen van Nederlandse burgers en in daarmee samenhangende patronen van sociale controle, door velen worden gezien als een welkome bevrijding uit het strakke keurslijf van die tijd. Dit geldt met name voor de veranderde opvattingen over opvoeding, moraal en de zin van straffen. Als gevolg hiervan hebben gezin, kerk en plaatselijke gemeenschap hun controlerende taak, zeker als het gaat om algemene maatschappelijke normen, voor een deel verloren.

In vroegere opvoedingspatronen lag de nadruk op onbetwistbare gehoorzaamheid aan een gezaghebbende vader. In veel gezinnen is dit 'paternalistische' ouderschap vervangen door een meer 'kameraadschappelijk' ouderschap, maar dit betekent ook dat ouderlijk gezag zich meer moet 'waarmaken', zeker tegenover adolescenten. Aanwijzingen en gestelde normen worden getoetst aan de eigen opvattingen voordat ze worden gehoorzaamd. Er is beredeneerde volgzzaamheid; ook als normen en regels worden aanvaard, wordt het toezicht van anderen niet zonder meer geaccepteerd. Overtuiging, overreding en argumentatie nemen nu vaak de plaats in van een uniforme, eenzijdig af te dwingen gezagsrelatie.

Een soortgelijke ontwikkeling heeft zich voorgedaan in de opvattingen over moraal. In de theologie en de filosofie zien we een verschuiving van een absolute moraal naar een *situatiemoraal*, waarin net als in de 'moderne' opvoedingsrelatie meer nadruk ligt op overtuiging dan op gezag. Het kerkelijk gezag heeft onder invloed van deze verschuiving aan betekenis ingeboet, zoals kan worden gedemonstreerd aan de hand van dalende cijfers over kerkgang sinds de jaren vijftig en aan het verminderde gezag van de Synode en 'Rome'. Onvoorwaardelijke gehoorzaamheid als zodanig is vervangen door eigen interpretaties van de morele normen, al naar gelang de eigen situatie. Een toezicht van anderen hierop acht men niet nodig en zelfs ongewenst.

Met de veranderde opvattingen over opvoedingsrelaties en moraal zijn ook de opvattingen over straf gewijzigd. In plaats van te vergelden moest straf gericht zijn op resocialisatie. Zeker na 1968 werden gezagsdragers onzeker over wat er met 'de straf' moest gebeuren. De strafrechtspleging ondervond de invloeden van deze veranderde opvattingen. De opgelegde straffen in Nederland namen gemiddeld zo sterk af, dat hier thans *de gemiddeld kortste straftijd in de westerse wereld wordt opgelegd*.

Het verlies aan betekenis van gezin, kerk en plaatselijke gemeenschap voor de sociale controle, is mede een gevolg van de toegenomen sociale en geografische mobiliteit, die weer samenhangt met het verbeterde onderwijsniveau en de veranderde eisen van de arbeidsmarkt. Men is nog wel onderhevig aan sociale controle, soms zelfs aan meer rigide patronen daarvan (de normen van het 'hogere' milieu of van de werkomgeving), maar in de meeste gevallen is de vrijheid zich te onttrekken aan niet gewenste vormen van sociale controle, toegenomen.

Bovengenoemde – elkaar duidelijk versterkende – veranderingen kunnen positief worden geïnterpreteerd: er wordt nu meer een beroep gedaan op een mondig geworden, rationeel denkende en aan een sociaal contract gebonden burger, die zelf bepaalt waaraan hij of zij zich gebonden acht. Men kan dezelfde ontwikkelingen ook betreuren: verlies van (oude) zekerheden en gezagsvormen die een eigen waarde hadden. Hoe dit ook zij, voor de rechtshandhaving is van praktisch belang dat een belangrijk deel van de bevolking zich deze veranderde opvattingen nu eigen heeft gemaakt en zich niet snel weer onderwerpen zal aan dwingende gezagsrelaties. Vanuit het perspectief van de mondige burger is normhandhaving minder vanzelfsprekend, en meer een kwestie van eigen handelen en eigen keuze. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor wetsgetrouwheid. Zolang er een brede onderstroom bestaat van algemeen aanvaarde centrale normen, hoeft dit geen probleem te zijn. Deze consensus, die in de Nederlandse samenleving nog steeds aanwezig lijkt te zijn, vraagt echter

wel enig 'onderhoud', door een voortdurende normmarkering door de overheid, van wie optimale regelgeving, voorbeeldig gedrag en een adequate rechtshandhaving mogen worden verlangd.

Kenmerkend voor de strafbepalingen over diefstal, vandalisme en geweld is dat zij een normatieve lading hebben waarvan men mag aannemen dat zij nog steeds de opvattingen van het grootste deel van de bevolking weerspiegelt. Overtredingen van deze regels kan men daarom vooral verklaren uit gebrek aan toezicht, niet uit een gebrek aan aanvaarding van deze regels. Het ligt daarom voor de hand te onderzoeken welke instituties hier het best een toezichthoudende rol kunnen vervullen. Dit is hierna, in paragraaf 3.4.3 aan de orde.

3.4.3 Versterking van het toezicht

3.4.3.1 Gezin, onderwijs en andere maatschappelijke organisaties

Gezin

Ouders horen op hun kinderen te letten, maar een versterking van het toezicht van ouders op instigatie van de overheid ligt niet in de rede. Dit zou een aantasting zijn, niet alleen van het privéleven, maar ook van de eigen verantwoordelijkheid van mensen zoals deze als wenselijk wordt ervaren. Wel zou in het overheidsbeleid aandacht kunnen worden geschonken aan de relatieve verslechtering van de inkomenspositie van gezinnen met kinderen, waaronder veel eenoudergezinnen. In de tegenwoordige economische omstandigheden ontstaat daar het risico van een groeiende bevolkingscategorie zonder perspectief, die blijvend en van generatie op generatie in een afhankelijke positie verkeert door werkloosheid en minimale bestedingsmogelijkheden. Een verbetering van deze positie valt aan te merken als een 'flankerend' beleid dat het toekomstperspectief van jeugdigen zou kunnen verbeteren en indirect het resultaat kan hebben van voorkoming van jeugdcriminaliteit.

Onderwijs

Scholen kunnen binnen en buiten het schoolgebouw door het uitoefenen van toezicht vandalisme en andere jeugdcriminaliteit voorkomen. Van het opleggen van enigerlei verplichting hiertoe aan de school kan echter geen sprake zijn, gelet op de norm van vrijheid van onderwijs. Het uitoefenen van toezicht wordt bemoeilijkt door het karakter van de relatie tussen leerlingen en leerkrachten, die meer en meer als een geheel van wederzijdse verplichtingen en rechten wordt beschouwd. Deze verplichtingen en rechten zijn soms expliciet vastgelegd in regels (een leerlingenstatuut). Een dergelijke relatie laat de leraar enerzijds weinig ruimte om het gedrag van leerlingen rechtstreeks te beïnvloeden, anderzijds hoeft hij of zij zich ook niet verantwoordelijk te voelen voor het gedrag van leerlingen. Als leerlingen problematisch gedrag vertonen, ligt overplaatsing naar speciaal onderwijs of schooluitval voor de hand. Ongevenste neveneffecten van een nadruk op criminaliteitsbestrijding op scholen zouden binnen deze context een groei kunnen zijn van het speciaal onderwijs en een toenemend aantal voortijdige schoolverlaters.

Toch verdient het onderwerp van de verantwoordelijkheid van de school en van andere maatschappelijke instituties voor het gedrag van jeugdigen nadere aandacht. Incidenteel licht crimineel gedrag hoeft als zodanig niet tot ernstige zorg aanleiding te geven maar noopt, wanneer het voorkomt, wèl tot een reactie. Indien de omgeving waarin jongeren verkeren, de voor haar behoorlijk functioneren nodige regels niet bewaakt en dus niet ernstig lijkt te nemen, verliezen zij aan vanzelfsprekendheid. Normbewaking en sanctionering horen bij elkaar, ook en misschien vooral wanneer jongeren op de eerste overtreding worden betrapt. Schooldirecties plegen wel de eigen huisregels meer of minder

nauwgezet te bewaken, maar zij zijn soms geneigd minder zwaar te tillen aan kleine strafbare vergrijpen van hun leerlingen binnen of buiten de school. Zo kan diefstal binnen scholen een endemisch verschijnsel worden (zoals overigens ook in veel andere publieke gebouwen), dat eventueel met preventieve maatregelen wordt bestreden, maar ten aanzien waarvan men tegenover de buitenwereld het stilzwijgen bewaart. Een lesrooster kan voldoen aan de eisen van docenten en de schooldirectie, maar kan niettemin negatieve effecten hebben voor de omgeving van de school. De kwaliteit van de schoolorganisatie kan bepalend zijn voor het gedrag van de leerlingen zowel in als buiten de school. Echter hoe goed de schoolorganisatie zelf ook is, relatief ernstig of frequent strafrechtelijk relevant gedrag kan niet altijd worden voorkomen. Het is risikant dit te bemantelen, omdat het een indicatie kan vormen voor het bestaan van een daderskern, waarvan het gedrag voor een veel ruimere kring dan de school problematisch is of kan worden.

Voorgaande opmerkingen zijn in het bijzonder van toepassing op vandalisme. Het vandalisme heeft een relatief brede potentiële daderskring, die moeilijk aanspreekbaar is voor gerichte preventieve acties. Gezien de leeftijd waarop veel vandalisme wordt gepleegd, kan de school centraal staan bij de voorkoming van dit gedrag. Om deze reden zijn al eerder maatregelen aanbevolen als het tegengaan van spijbelen of het beperken van opvallende tussenuren. Vandalisme in verband met het schoolbezoek wordt zo wellicht tegengegaan, maar wordt hierdoor ook het gedrag buiten de sfeer van de school beïnvloed? Een wat diepergaande oplossing is hier wellicht leerlingen in het onderwijs zelf aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, door de docenten en in de gewone lesinhoud. Het betrekken van leerlingen bij het onderhoud van het schoolgebouw en bij de rapportage (en mogelijk het herstel) van aangerichte vernielingen kan hier normmarkerend werken. Schoolbesturen en -directies zullen hier, net als het landsbestuur tegenover de burgers, moeten tonen dat zij gewicht hechten aan het behoud en de verdediging van de kwaliteit van de leefomgeving rondom en op de school. Dit wil zeggen dat eenmaal gepleegde vernielingen snel worden hersteld en dat moeite wordt gedaan om de daders te vinden en te betrekken bij het herstel van de schade.

Andere maatschappelijke organisaties

Wat hiervoor over de school is gesteld, gaat mutatis mutandis ook op voor de overige instellingen en instanties die zich in het bijzonder op de jeugd of op bepaalde groepen daaruit richten. Willen deze instanties enigszins naar behoren kunnen functioneren, dan zullen zij ten aanzien van het gedrag van jongeren een minimum aan normbewaking moeten volhouden. Instellingen voor de jeugd met een hulpverlenende, stimulerende of ondersteunende taak hebben in het verleden vaak een verantwoordelijkheid voor de externe normbewaking van de hand gewezen. Ook nu komt dit nog wel voor. Het motief daarvoor is, niet verrassend, dat ieder optreden als verlengstuk van of als complement op het normmarkerend of sanctionerend bestuur de eigenlijke hulpverlenende taken in gevaar zou kunnen brengen. De instellingen zouden dan het contact met hun cliënten of achterban kunnen verliezen. In hun algemeenheid zijn deze en vergelijkbare argumenten niet houdbaar. Zij dragen ertoe bij dat het maatschappelijke normenpatroon, waaraan ook de personen tot wie de instellingen zich richten zijn gebonden, als conditioneel en fragmentarisch wordt aangeboden. Wat mag of niet mag, gaat zo in de ogen van de jeugdigen variëren al naar gelang van de instantie waarmee zij in aanraking komen: X geeft advies en vindt niets 'erg', Y geeft bijstand en let alleen op fraude daarmee en Z, de politie, treedt op bij veel dat door andere 'overheden' wordt genegeerd. In deze sfeer wordt het repressieve optreden van politie en justitie door de betrokkenen soms als een verrassend en ernstig incident ervaren, dat los staat van het optreden van de instellingen waarmee men contact heeft. Het ontzien of negeren van crimineel gedrag kan hier in tweeërlei opzicht ave-

rechtse gevolgen hebben. De strafrechtelijke correctie kan uiteindelijk voor de betrokken daders harder uitvallen en ernstiger gevolgen hebben dan een in een eerder stadium nog mogelijke lichte waarschuwing of correctie door andere instellingen. Intussen kan de maatschappelijke schade van te lang gedoogd gedrag, in termen van leed, verlies of schade voor de slachtoffers, aanzienlijk groter dan nodig zijn geworden. Een consistente normbewaking en -markering, zo nodig in samenwerking met de politie, is derhalve een taak waarvan geen enkele publieke instelling of instantie zich mag vrijwaren. De voorgestane aanpak heeft als keerzijde dat de politie toegankelijk moet zijn voor signalen uit het bestuurlijk apparaat of uit haar omgeving. Als tamelijk gesloten organisatie van 'specialisten' is de politie misschien geneigd aan de eigen professionele waardering de voorkeur te geven boven de appreciatie van andere instanties die haar waarschuwen of haar bijstand inroepen. De noodzakelijke bereidheid tot meer samenspel tussen het bestuur in ruime zin en de politie moet echter aan beide zijden worden gewonnen door vertrouwen te wekken.

Wat betreft het voetbalvandalisme, is een gerichte preventieve benadering, aangevuld met repressie, zinvol tegenover groepen jongeren die een eigen gedragscode hebben ontwikkeld waarin agressief en riskant gedrag hoog worden gewaardeerd. Hieronder zijn de harde kernen van voetbalvandalen te brengen. Dit houdt niet in dat de voetbalorganisaties zelf geen verantwoordelijkheid zouden dragen voor het voorkomen van wangedrag van bepaalde supportersgroepen. Als de clubs, toen dit vandalisme opkwam, meer hadden gedaan dan het aanbrengen van technisch-preventieve voorzieningen, vooral in de vorm van hekken rond het voetbalveld, en van meet af aan duidelijk hadden gemaakt dat vandalisme rondom de velden niet zou worden geduld en zij de bedrijvers hiervan buiten de kring van de reguliere supporters hadden gestoten, dan was de drempel tot deze vorm van zelfbeleving zeker hoger geweest. Uitgaande van een doelmatige verdeling van de verantwoordelijkheden, kan worden gesteld dat de voorkoming van voetbalvandalisme in eerste instantie de taak is van de voetbalclubs zelf. Voor handhaving van de goede orde in en rond de stadions hebben zij de nodige middelen en de kennis. Hier kan gerust het profijtbeginsel worden gehanteerd. Laat de clubs maar zelf, in onderling overleg of in georganiseerd verband de nodige preventieve maatregelen treffen. Falen de clubs bij het onder controle houden van hun manifestaties, of zijn de waarborgen die zij bieden onvoldoende, dan kan de betrokken overheid haar verantwoordelijkheid nemen. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is een model-APV gemaakt waarin een specifieke bepaling is opgenomen voor een meldingsplicht voor voetbalwedstrijden die veel publiek trekken. Aan de hand van de melding kan de burgemeester afwegen of het noodzakelijk is eventueel bijzondere voorschriften voor de organisatie (dus ook voor het toezicht) op te leggen of zelfs de wedstrijd te verbieden. Deze bepaling is inmiddels van kracht in de meeste gemeenten waar betaald voetbal wordt gespeeld. Consequente uitvoering lijkt bijzonder effectief te kunnen zijn.

Gerichte ingrepen van de zijde van politie en justitie zijn in beginsel slechts nodig bij excessen. Dan kunnen deze interventies ook hun eigen plaats houden als niet structureel nodige laatste remedies en wordt een onevenredige belasting van het politieel-justitiële apparaat voorkomen.

3.4.3.2 De dure dienstverlening

In paragraaf 2.2 is gewezen op het verband tussen het relatief duurder worden van persoonlijke dienstverlening en het afnemen van zorg voor en controle op de goederenvoorraad. In dit opzicht kan de economische verklaring die wel voor winkeldiefstal wordt gegeven, worden uitgebreid voor andere diefstallen. Tabel 3.1 toont hoe de stijgingspercentages van de inbreuken op het mijn en dijn parallellen vertonen met de relatieve beschikbaarheid van soorten goederen. Men vergelijkte bijvoorbeeld de stijging van het aantal autodiefstallen met dat van de aantallen bromfiets- of motordiefstallen.

De relatieve achteruitgang in de preventieve sfeer vindt een tegenhanger in de repressieve sfeer, waar de relatief schaarser wordende beschikbare opsporingscapaciteit niet prioritair kan worden gericht op de moeilijk opspoorbare delicten tegen de integriteit van publieke en particuliere goederen. Bij het stellen van prioriteiten heeft bij de politie ongetwijfeld een rol gespeeld dat waar burgers, ondernemingen en publieke lichamen zelf geen hoge voorrang toekenden aan de bescherming van hun eigendom, en mogelijkheden voor de afwenteling van de schade ruimschoots voorhanden bleken, een gerichte politieke en justitiële aandacht niet bij voorbaat geïndiceerd leek. De relatief bescheiden groei van het politieke apparaat werd aanvankelijk meer dan geabsorbeerd door de aandacht voor de snel toenemende verkeersintensiteit, een ander neveneffect van de welvaartsgroei. In een situatie waarin het onderzoek naar een stijgend aantal delicten, onder meer door de toegenomen mobiliteit, moeilijker en arbeidsintensiever wordt en de voor de strafrechtelijke handhaving beschikbare effectieven teruglopen, is, zoals blijkt uit tabel 3.2, een structurele daling van de opsporingspercentages – en dus een vermindering van de pakkans – het gevolg.

Een aan structurele overbelasting lijdende justitieel-politieke handhavingssketen kon tegen het eind van de jaren zestig steeds minder ontkomen aan het stellen van prioriteiten, ten einde de schaarse capaciteit verantwoord te benutten. In het licht hiervan zijn de omslag in de hantering van het opportuniteitsbeginsel van 'vervolgen, tenzij' naar 'niet vervolgen, tenzij' (zie hierover nader hoofdstuk 4) en de kwalificatie van zoveel delicten als 'kleine criminaliteit' heel wel te begrijpen. Waar de mogelijkheden tot maatschappelijke normbewaking door verschillende sociaal-culturele en sociaal-economische oorzaken terugliepen, was echter achteraf gezien de relativering van de politieke-justitiële normbewaking eind jaren zestig, begin jaren zeventig een weinig gelukkige greep. Zij kan ertoe hebben bijgedragen dat ten aanzien van 'geringe' delicten – zoals fietsendiefstal en incidentele winkeldiefstal – een erosie van het maatschappelijk normbesefging plaatsvond en dat voor degenen die zich niet of minder gebonden achtten aan de betrokken normen, de marges voor calculerend gedrag in termen van pakkans en sancties werden verruimd. Maar ook de – potentieel – benadeelden calculeren. Zij wegen de kosten van dienstverlenende activiteiten af tegen de kosten van criminaliteit door ontbrekend toezicht en doen relatief snel een beroep op de politie en op technopreventie. Personeelskosten worden beschouwd als een schadepost. Dit is het meest opmerkelijk in de berekeningen van de kosten van het voetbalvandalisme bij de Nederlandse Spoorwegen, waar de directe schade in het seizoen 1985-1986 f 200.000,- is, maar waar men tot een bedrag van f 7 miljoen komt door personeelskosten (en verlies van reizigersvervoer) in de berekening te betrekken⁷². Men zou hierbij overigens de vraag kunnen stellen of dit juist is. Juister lijkt het om wanneer mensen in grote aantallen sportwedstrijden bezoeken, winkelen, of zich in het openbaar vervoer verplaatsen, vooraf de personele kosten mede te begroten van een organisatie die aangepast is bij de grote schaal van zulke activiteiten in een moderne Nederlandse samenleving.

De WRR heeft in voorgaande rapporten gewezen op de nevengevolgen van de dure dienstverlening die onder meer heeft geleid tot groot verlies van werkgelegenheid, tot opkomst van informele circuits en tot het niet-ervullen van maatschappelijke behoeften aan aandacht, zorg en verzorging, een grote arbeidsreserve ten spijt. Zolang deze heel belangrijke gevolgen als zodanig geen voldoende prikkel geven om structurele wijzigingen aan te brengen in de relatieve prijzen van goederen en diensten, lijkt het weinig realistisch zo'n verandering aan te bevelen vanuit het oogpunt van een mogelijke bijdrage aan de rechtshandhaving. De samenleving betaalt hier een prijs voor haar inrichting, in de vorm van meer criminaliteit.

Waar een globale, structurele oplossingsrichting kansloos lijkt, moet worden

⁷²] P.M. de Savornin Lohman en F.H. ter Brugge, op. cit., blz. 46-47.

gezocht naar meer specifieke en partiële oplossingen, waarin rekening wordt gehouden met de gebruikelijke kosten-batenafwegingen. De hierna genoemde maatregelen beogen met name de zorg en aandacht voor het eigen goed, die thans door calculerende potentiële benadeelden bewust wordt nagelaten, weer tot een aanvaardbaarder peil te brengen. Naar hun aard en strekking zullen de volgende aanbevelingen prikkels moeten geven om de kosten-batenafweging in de particuliere sfeer in de gewenste richting te beïnvloeden.

1. Een aanbeveling die aansluit bij sommige aanbevelingen van de Commissie Roethof en enkele beleidsvoornemens uit de Nota Samenleving en criminaliteit, bestaat uit het *accentueren van de eigen verantwoordelijkheid* van burgers en ondernemingen voor de preventie van diefstal. Zij kan bestaan uit verbetering van het toezicht ter voorkoming van winkeldiefstal, de uitbreiding van de actieve of passieve bewaking van diefstalgevoelige objecten, maatregelen ter verbetering van de traceerbaarheid van dergelijke goederen, enzovoort. De overheid (in ruime zin) moet, waar mogelijk, trachten voorwaarden te scheppen voor het hernemen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen voor hun have en middelen. Men kan hierbij denken aan een grote variëteit van maatregelen, zoals het bevorderen dat verzekeringsmaatschappijen hun polisvoorwaarden en premies sterker gaan differentiëren al naar gelang van de kwaliteit van de genomen preventieve maatregelen en het afstemmen van de opsporingsinspanning van de politie op de in het bedrijfs-sfeer zelf genomen redelijke voorzorgsmaatregelen.
 2. Ofschoon particuliere bewakingsdiensten in verschillende kringen – zoals de bonden van politiepersoneel – op weerstanden stuiten, dient de uitbreiding van deze diensten niet bij voorbaat te worden afgewezen. Zij vervangen in zekere zin de verminderde persoonlijke controle en dienstverlening in onze samenleving, terwijl het, gelet op het hiervoor betoogde, zeker niet voor de hand ligt de consequenties van deze ontwikkeling zonder meer in de collectieve sfeer op te vangen. Het optreden van dergelijke bewakingsdiensten kan aan strikte normen worden gebonden, en bepaald kan worden dat hun werkzaamheden die van een actieve preventie niet te buiten mogen gaan.
 3. Het hernemen van eigen verantwoordelijkheden door particulieren kan van overheidswege ook worden aangemoedigd door de feitelijke voorwaarden voor diefstalvoorkomend gedrag gunstiger te maken. Zo is al herhaaldelijk gewezen op de wenselijkheid van maatregelen als het beschikbaar stellen van meer bewaakte fietsstallingen en parkeergarages. In dezelfde richting is te denken aan een verruiming van de thans te kort schietende faciliteiten voor het in depot geven van kostbare goederen bij tijdelijke afwezigheid.
 4. Prikkels tot meer zorgvuldigheid met have en goed hebben enkele intrinsieke beperkingen. Zij werken slechts voor zover degenen op wie ze gericht zijn, in staat zijn erop te reageren. De ervaringen in de Verenigde Staten wijzen erop dat het meer welvarende deel van de bevolking en de sterkere ondernemingen aanzienlijk meer van deze stimulansen kunnen profiteren dan het armere deel van de bevolking en de wat marginaler opererende ondernemingen. De eigen bijdrage of inspanning die dit type maatregelen verlangt, is daaraan niet vreemd. Voor die minder bevoorrechte groepen zal een uitbreiding van het publieke toezicht uiteindelijk een zekere compensatie moeten bieden voor het terugvallen van de persoonlijke zorg en dienstverlening in een overigens welvarender en mobieler geworden samenleving.
- 3.4.4 Beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving**
Volgens de nota Samenleving en criminaliteit kunnen preventie-maatregelen betreffende de ruimtelijke inrichting worden onderscheiden in maatregelen die de betrokkenheid van bewoners bij hun omgeving vergroten, en maatrege-

len die de gelegenheid voor daders beperken ⁷³. Er zou een verband bestaan tussen de schaal van de openbare ruimten en betrokkenheid: mensen zouden zich eerder inzetten voor kleinschalige openbare ruimten dan voor grootschalige. Beperking van de gelegenheid zou mogelijk zijn door vermindering van het onoverzichtelijke karakter van tunnels, bushaltes, bouwterreinen, plekken waar huizen ver van elkaar staan of waar bewoners niet op straat uitkijken. Ook de staat van onderhoud van bebouwing zou van belang zijn: waar deze goed is, zou deze minder agressie oproepen dan wanneer sprake is van verval en leegstand.

De in verscheidene overheidsnota's genoemde punten van aandacht voor een ruimtelijke benadering bij de bestrijding van commune criminaliteit bestrijken een breed terrein en veronderstellen een nogal sterk ingrijpen in de ruimtelijke omgeving dat erg kostbaar is in verhouding tot de verwachte opbrengst. Bovendien zullen ook de sociale aspecten van de omgeving mede in de overwegingen moeten worden betrokken. Een en ander noodzaakt tot het aanbrengen van beperkingen bij het formuleren van voorstellen over de inrichting van de ruimtelijke omgeving.

Vandalisme

De ontvolking van de binnensteden heeft ertoe bijgedragen dat zij kwetsbaar zijn geworden voor vandalisme en andere vormen van normoverschrijdend gedrag. Een beleid dat zich richt op de, ook op andere gronden gewenste, revitalisering van de binnensteden, heeft als waarschijnlijk neveneffect een vermindering van de mogelijkheden tot vandalisme. Meer gerichte aanbevelingen kunnen aanknopen bij de omgeving waar vandalisme vooral voorkomt, de objecten waarop het zich in het bijzonder richt, en de medewerking van de burger bij de opsporing van vernielingen. In buitenwijken, met name bij grote complexen huurwoningen moet de oplossing vooral worden gezocht in het versterken van de betrokkenheid van de bewoners bij 'hun' omgeving, bijvoorbeeld door vormen van coöperatief beheer en, al kunnen hiertegen uit een oogpunt van volkshuisvestingsbeleid bezwaren bestaan, de overdracht van kwetsbaar gebleken huurwoningen aan de bewoners zelf. Voorts kan versterking van het functionele toezicht in kwetsbare complexen door de aanstelling van huismeesters, nuttig blijken. Functioneel toezicht alleen, zonder een stimulans voor de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners, zal vermoedelijk minder opleveren, doordat toezichthouders dan gemakkelijk alleen kunnen komen te staan in hun taakvervulling. Hier geldt dat maatregelen bestendig en algemeen moeten zijn, willen zij op den duur zichtbare effecten gaan sorteren.

Een consequent volgehouden bestuurlijke inspanning om kwaliteitsbederf van de openbare ruimte tegen te gaan door spoedig herstel van schade, alsmede verruiming van het functioneel toezicht ook, en misschien vooral, buiten de gewone uren, vormt aangevuld met gerichte politieursurveillance, wellicht de beste remedie, ook indien de resultaten hiervan niet meteen zichtbaar zullen zijn. Van een omgeving die bewaard, bewaakt en, zo nodig, hersteld wordt gaat

^{73]} Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer noemt de volgende aandachtsgebieden in verband met de preventie van commune criminaliteit:

- onoverzichtelijke routes tussen en binnen stadsdelen;
- stadsdelen in verval (in het bijzonder de 19e eeuwse en die uit de jaren vijftig en zestig;
- grootschalige hoogbouwgebieden, in het bijzonder uit de jaren zestig;
- parkgebieden;
- grootschalige werkgebieden (industrie-, kantoor-, universiteits- en ziekenhuiscomplexen);
- stedelijke attractiepunten, in het bijzonder die voor jongeren;
- de binnenstad.

(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Maakt de gelegenheid de dader?*; Rijks Planologische Dienst, 1985, blz. 49-50).

het onmiskenbare signaal uit dat de samenleving hecht aan haar integriteit. Dit werkt normbevestigend tegenover het publiek en potentiële daders. De bevolking zou kunnen worden opgeroepen stelselmatig door haar waargenomen vernielingen te melden bij een centraal meldpunt van de gemeente (in enkele gemeenten bestaat dit al). Indien van overheidswege daarop dan merkbaar wordt gereageerd, kan dit een duidelijke drempelverhoging voor potentiële daders hebben, die zien dat de samenleving niet onverschillig staat tegenover vandalisme. Ook hier geldt weer dat een overheid die medewerking van de burgers nastreeft bij het voorkomen en terugdringen van normoverschrijdend gedrag, daar in haar eigen optreden wat tegenover zal moeten stellen.

De ervaring met wagenbegeleiders in het openbaar vervoer heeft uitgewezen dat een versterking van het functioneel toezicht daar kan leiden tot vermindering van de schade door vernieling. Dit toezicht heeft als bijkomende aantrekkelijkheid dat de pakkans van daders vergroot wordt. Vergroting van de pakkans kan ook een argument zijn voor intensivering van de controle op andere kwetsbare objecten, met name in de ruimtelijke sfeer.

3.4.5 Versterking van maatschappelijke bindingen

Maatschappelijke controle veronderstelt dat degenen die gecontroleerd worden, enige maatschappelijke binding hebben. Deze controle lijkt nauwelijks enig effect te kunnen sorteren voor jongeren die weinig kansen hebben: geen werk, een lage opleiding, ongunstige huisvesting, enzovoort. Aanbevolen wordt mede in verband met de bestrijding van de criminaliteit te pogen de ongunstige kansen van deze jongeren te doen keren. Dit kan betekenen dat bepaalde categorieën jongeren zoals drugsverslaafden, extra individuele aandacht krijgen.

Deze aanbeveling lijkt in strijd met het algemene karakter van het sociale beleid. Een bekend argument – dat vooral voor het minderhedenbeleid geldt – voor het streven naar een collectieve verbetering is dat dit de groepsidentiteit versterkt, wat een voorwaarde zou zijn voor emancipatie. Als de criminaliteitsbestrijding aan de orde is, lijkt echter juist een individuele benadering belangrijk, omdat de sociale identiteit of subcultuur als zodanig het moeilijk kan maken afstand te nemen van crimineel gedrag. Voorts is een vergroting van de individuele mobiliteit eerder te realiseren dan een collectieve emancipatie. Ten slotte zijn er waarschijnlijk ook argumenten voor deze individuele benadering te ontleen aan de manier waarop mensen ongelijkheid ervaren. Sociale ongelijkheid wordt in de politieke discussie en in sociaal onderzoek dikwijls gedefinieerd en gemeten door het maken van momentopnames, waarbij op een zeker moment de inkomensverdeling, of de spreiding van collectieve voorzieningen wordt vastgesteld. Op grond van deze macro-overzichten worden conclusies getrokken over welzijnstekorten en sociale ongelijkheid. Eigenlijk is dit maar een beperkte meting. Onderzoek over een langere periode binnen de individuele levensloop kan namelijk een heel ander beeld geven van gelijkheid en ongelijkheid, dat misschien ook meer overeenkomt met de manier waarop mensen zelf ongelijkheid ervaren en er wel of geen problemen mee hebben. Het kan acceptabeler zijn een kortere periode in een ongunstige sociale positie te verkeren waarbij er mogelijkheden zijn voor een verbetering, dan blijvend te verkeren in een iets betere positie zonder perspectief. In deze longitudinale visie op sociale ongelijkheid is het belangrijker dat overheidsbeleid en welzijnswerk zoeken naar *individuele mogelijkheden om de sociale mobiliteit te vergroten*, dan dat getracht wordt op macro-niveau jongeren in het algemeen een bepaalde inkomensniveau te garanderen. Het voorgaande is in het bijzonder van toepassing op jongeren, omdat zij in hun gedrag sterk geleid worden door toekomstverwachtingen en zij – wanneer een realistische waarneming leidt tot de conclusie dat ze weinig hebben te verwachten – om die reden geneigd zullen zijn tot crimineel gedrag, dat in de eigen groepering of bij anderen, door een op een onwettige manier verworven bezit, status geeft.

Versterking van sociale bindingen van de hiervoor genoemde risicogroepen is een zaak van de lange termijn. Op korte termijn zou de confrontatie van de plegers van crimineel gedrag met politie en justitie de massale criminaliteit kunnen verminderen.

3.4.6 Strafrechtelijke rechtshandhaving

Algemeen

Voor veel plegers van veel voorkomende criminaliteit geldt dat, voor zover zij een maatschappelijke binding hebben, deze geweld of ongewild er een is met de overheid, vooral politie en justitie. Het strafrechtelijk netwerk lijkt hier niet goed op toegerust, qua omvang van de organisatie niet, maar ook niet wat betreft de daar levende opvattingen. Men lijkt soms het idee verlaten te hebben dat sanctietoepassing zou kunnen leiden tot rehabilitatie. Het verdient aanbeveling in gevangeniswezen en reclassering naar een zodanige opzet te zoeken dat deze rehabilitatie wel ernstig wordt nagestreefd, zeker waar het gaat om jongeren.

Het effect van inspanningen op lokaal niveau door gemeentelijke en particuliere dienstverlenende instellingen zou versterkt kunnen worden door een politieel-justitieel beleid dat in het bijzonder het effect van normmarkering beoogt. Dit effect kan onder andere worden bereikt door ook op te treden tegen jongeren die voor de eerste keer een misstap begaan. Bij dit optreden hebben alternatieve sancties de voorkeur. Het nu dikwijls voorkomende niet-vervolgen heeft het leereffect dat verwacht wordt dat de gevolgen een volgende keer ook wel mee zullen vallen.

Een betere afstemming van het optreden van het bestuur in zijn vele verschijningsvormen op dat van politie en justitie is ook geboden, waar en wanneer aanvankelijk incidenteel crimineel gedrag van jeugdigen habitueel en groepsgebonden is geworden of dreigt te worden. De samenwerking dient te zijn gericht op preventie en op een zo vroeg mogelijke repressie van crimineel gedrag. Wanneer eenmaal incidenteel crimineel gedrag een onderdeel van het bestaanspatroon in een groepsgebonden milieu is geworden, blijkt het veel moeilijker door bestuurlijke of justitiële interventie nog te corrigeren. Met het langer worden van de criminele loopbaan plegen de resocialisatiemogelijkheden, en daarmee de maatschappelijke vooruitzichten voor de betrokken delinquenten af te nemen.

Welke preventieve bestuurlijke inspanningen ook op voor crimineel gedrag vatbare groepen jongeren zullen worden gericht, meer of minder ernstig crimineel gedrag zal vooralsnog blijven voorkomen. Het is wenselijk dit gedrag in een zo vroeg mogelijk stadium van een normmarkerende justitiële interventie te voorzien. Voor de individuele dader om te voorkomen dat hij of zij een criminele loopbaan zal hebben ontwikkeld voordat politie en justitie tussen beide komen. Voor de groepen waarin de individuele daders zich ophouden opdat de grenzen waarbinnen zij zich naar een eigen code kunnen gedragen, tijdig en duidelijk worden aangegeven. Voor de omringende samenleving en haar leden, opdat hun schade en leed beperkt blijft. Een zo gerichte politieel-justitiële aandacht zal aan twee voorwaarden moeten voldoen:

- de justitiële sanctiemogelijkheden zullen adequater moeten worden. Het opleggen van adequate geldboeten is, gelet op de marginale inkomenspositie van verreweg de meeste daders, niet altijd mogelijk. Hetzelfde geldt voor het opleggen van een vrijheidsstraf zonder meer. Bij de thans bestaande krapte in penitentiaire capaciteit zijn de mogelijkheden voor de nodige geïndividualiseerde penitentiaire bejegening te gering. De oplossing zal vooral moeten worden gezocht in voorwaardelijke vrijheidssancties met als voorwaarde bijzondere gedragsvoorschriften of in de vrijheidsstraf vervangende dienstverlening,

- of voor zover de zaken niet ter zitting worden aangebracht, in voorwaardelijke transacties;
- de justitiële tussenkomst zal een vervolg moeten hebben in een gerichte reclas-seringsopvang, waarbij het bestuur de nodige voorwaarden moet creëren voor rehabilitatie. Indien de justitiële repressieve bemoeienis met jonge daders te veel op zich zelf blijft staan en geen vervolg krijgt, is de kans aanwezig dat die bemoeienis zichzelf zal moeten gaan herhalen. Ook hier doet zich derhalve de noodzaak van een betere aansluiting en onderlinge afstemming van de bestuurlijke (vooral gemeentelijke) en justitiële interventies voor.

Diefstal

Preventieve particuliere zorg ter voorkoming van diefstal of inbraak is slechts tot op zekere hoogte effectief. Zij biedt een zeker verweer tegen weinig profes-sioneel opererende, meestal ‘beginnende’ daders; een afdoende preventie tegen professioneel en in vereniging opererende daders gaat het vermogen van ver-reweg de meeste particulieren te boven. Dergelijke maatregelen zullen niet zelden ook voor ondernemingen economisch onverantwoord blijken. Kortom, preventie in de particuliere sfeer legt wel een drempel, doch deze zal slechts een deel van de potentiële daders keren. Preventie leidt vaak ertoe dat aanvan-kelijk afgeschrikte daders elders gelegenheid gaan zoeken om hun voornemen tot uitvoering te brengen. Zo kan een verhoging van het beschermingsniveau voor bepaalde groepen burgers of ondernemingen een zwaardere criminele druk op andere, gewoonlijk maatschappelijk zwakkere groepen veroorzaken. Van overheidszijde zal tegen dit mogelijk gevolg moeten worden gewaakt. Grote verschillen in het feitelijk niveau van bescherming tegen crimineel gedrag zijn moeilijk in overeenstemming te brengen met de rechtsstaatsidee. Tot medio de jaren zeventig heeft de groei van het politieel-justitiële apparaat geen gelijke tred gehouden met de in kwalitatief en kwantitatief zwaardere eisen die een welvarender, beweeglijker en veelvormiger samenleving aan het bewaken van de rechtsorde stelt. Het dient te worden onderkend dat ook bij maximale effectiviteit van de normbewaking, het beroep op politie en justitie veel groter is geworden. Daarmee moet de zogenoemde justitiële keten qua omvang en organisatie gelijke tred houden. In het voorgaande is erop gewezen dat de strafrechtelijke rechtshandhaving idealiter in het verlengde moet lig-gen van de – mogelijke – maatschappelijke en bestuurlijke normbewaking. Het omgekeerde is ook waar. Wanneer burgers en bestuur de verantwoorde-lijkheden hebben genomen, die redelijkerwijs van hen mogen worden gevergd, en een beroep op het strafrecht als verlengstuk nodig blijkt, mag dit verleng-stuk niet ontbreken. Integendeel, naarmate omwille van een goede handha-ving van onze rechtsorde – met reden – zwaardere eisen worden gesteld aan de zorgvuldigheid van burgers, zal dit ook zwaardere eisen gaan stellen aan de politiële en justitiële normbewaking.

Een burger die zijn gemerkte fiets uit een bewaakte fietsenstalling gestolen ziet, mag terecht erop rekenen dat zijn aangifte serieuzer wordt genomen, dan wanneer hij zijn fiets onbewaakt, met een ondeugdelijk slot op straat heeft ach-tergelaten. Een winkelbedrijf dat in overleg met de politie het redelijk moge-lijke heeft gedaan om winkeldiefstal te voorkomen, moet naderhand niet kun-nen vernemen dat desondanks betrapte dieven er zonder straf of maatregel van afkomen.

Verhoogde aandacht voor de inbreuken op het mijn en dijn is thans om drie redenen geboden:

- a. Selectiviteit bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan in de samenleving de mening doen postvatten dat bepaalde categorieën strafbare feiten er minder toe doen dan andere. Wanneer de maatschappelijke en bestuurlijke bewaking van de normen die een lage prioriteit toegemeten krij-

gen, anderszins al onder druk staat, wordt de handhaving ervan heel moeilijk. De kans dat dan, uiteraard onbedoeld, een onderscheid zal worden gemaakt tussen 'eerste-' en 'tweede-rangs'normen is niet denkbeeldig. De in de tweedearangs rechtsregels neergelegde normen kunnen in het maatschappelijk verkeer eens voorwaardelijke gelding krijgen, hetgeen wil zeggen dat zij in abstracto nog wel als nastrevenswaardig worden aanvaard, maar in concreto bij de bepaling van het gedrag van de burgers, voor andere wensen en verlangens kunnen worden ingeruild. De normen ter bescherming van het mijn en dijn zijn bij uitstek kwetsbaar voor calculerende en marchanderende redeneringen, als inbreuken erop evident zonder markerende sanctie blijven.

- b. De meeste diefstallen zijn op zich zelf gezien relatief minder ernstig, maar in hun totaliteit kunnen zij, naar de Commissie Roethof al opmerkte, wel ernstige maatschappelijke gevolgen veroorzaken. Bij dit macro-effect moet niet alleen worden gedacht aan de totale schade, c.q. opbrengst van diefstal, maar ook vooral aan de gevolgen voor het maatschappelijk verkeer wanneer de naleving van de normen aan vanzelfsprekendheid verliest.
- c. Wanneer de publieke repressie van inbreuken op eigendom achterwege blijft, wordt het voorkomen van eigen richting in haar verschillende verschijningsvormen heel moeilijk. Voor de van overheidswege gehandhaafde publieke rechtsorde ontstaat een andere orde in de plaats: het recht van de sterkste, snelste of slimste.

Een consequente en blijvende aandacht van het opsporings- en vervolgingsapparaat hoeft niet noodzakelijkerwijs te bestaan uit de vervolging en bestrafing van elke opgespoorde dader (een berisping of alternatieve sanctie zal voor jongeren dikwijls de voorkeur verdienen). Niettemin noopt deze benadering tot verruiming van de capaciteit van het politieel-justitiële apparaat. In het volgende hoofdstuk zal op de consequenties van deze conclusie worden teruggekomen.

Bestrijding van heling

Voor het aanscherpen van de nodige scheiding tussen de bonafide en malafide handel in losse en tweedehandsgoederen, is een versterking van de bestuurlijke controle op die handel nodig. Dit kan door een versterking van het bestuurlijke en politieke toezicht op zwarte markten en soortgelijke evenementen. Het kan ook door de administratieve controle op opkopers en andere handelaren in tweedehandse en losse goederen te versterken. Van oudsher houdt het Wetboek van Strafrecht uitdrukkelijk de opdracht aan de plaatselijke wetgever in om deze handel te reguleren en onder controle te stellen. Voor zover de gemeentebesturen in het verleden wel de nodige bepalingen daartoe in hun algemene politieverordening hebben opgenomen, zijn zij zacht gesproken niet erg actief geweest bij de tenuitvoerlegging en handhaving van die bepalingen. Dit is niet alleen ten koste gegaan van een goede rechtshandhaving, maar heeft ook de aanvankelijk bonafide handel ernstige schade berokkend. Hier zien we hoe onvoldoende normmarkerend bestuurlijk optreden mee werkt aan de vorming van een maatschappelijk klimaat waarin op de langere termijn de grenzen tussen het zwarte en het legale handelscircuit vervagen, een klimaat waarin onzekerheid groeit omtrent de normen waaraan men zich in het marktverkeer moet houden. Het is derhalve aanbevelenswaardig dat het plaatselijk bestuur hier zijn verantwoordelijkheden onderkent en daadwerkelijk gebruik maakt van de competenties waarover het beschikt. De strafwetgever kan zich hier zijn verantwoordelijkheid aantrekken door een herformulering, uitbreiding en aanscherping van de artikelen 437, 437bis en 437ter van het Wetboek van Strafrecht, bepalingen die in hun huidige redactie de economische en maatschappelijke realiteit weerspiegelen van het eind van de negentiende

eeuw⁷⁴. Van wettelijke bepalingen waarop nog het patina rust van een agrarische en kleinschalige samenleving, kan men moeilijk effectiviteit verwachten bij de bestrijding van een zo met de huidige sociaal-economische omstandigheden verweven delict als heling.

Wanneer de grenzen tussen bonafide en malafide handel duidelijker en nauwkeuriger worden gemarkeerd, verliest de handel in gestolen goed ten dele zijn mimicry en wordt deze wat eenvoudiger te traceren en in kaart te brengen. Hierbij zou het contraproductief zijn als het verscherpen van de wettelijke eisen aan de reguliere handel zijn concurrentiepositie ten opzichte van de handel in gestolen goed ongunstiger maakt. Dit impliceert tweëerlei. De strafwetgever zal moeten nagaan of en hoe de bewijslast bij de helingsmisdrijven kan worden verlicht en hoe de activiteiten die zich onttrekken aan de in de artikelen 437 e.v. Wetboek van Strafrecht bedoelde voorschriften en controles, eenvoudiger voor strafrechtelijke repressie vatbaar zijn te maken. Daarnaast zal een verdergaande bestuurlijke controle op de in beginsel reguliere handel gepaard moeten gaan met een grotere politieke en justitiële aandacht voor de heler en zijn omgeving. De in dit rapport bepleite noodzaak tot versterking van de bestuurlijke en justitiële complementariteit bij de rechtshandhaving doet zich ook bij de bestrijding van heling uitdrukkelijk voor.

Vandalisme

Heeft een justitieel optreden tegen vandalistisch gedrag zin? Over de toepassing van de gewone strafsancities is gerede twijfel mogelijk. Een geldelijke sanctie, bij transactie door het openbaar ministerie of in de vorm van een geldboete, is weinig adequaat als zij niet in verband wordt gebracht met het gepleegde feit zelf. Een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal gewoonlijk niet meteen in aanmerking komen, en als zij wordt opgelegd is het middel van de korte vrijheidsbeneming voor het verdere gedrag van de jeugdige dader vaak erger dan de kwaal. Zo ergens de bezwaren van de korte vrijheidsstraf van toepassing zijn, is het wel hier.

Strafrechtelijk optreden tegen vandalisme is, wanneer andere sancties ontbreken, zinvol als het een speciaal of generaal preventief effect kan hebben. Hiervoor is vereist dat de sancties de dader confronteren met de gevolgen van zijn handelen en zo mogelijk gericht zijn op het ongedaan maken van de schade. De voorstellen, die zijn gedaan tot verruiming van de mogelijkheden om in het strafproces het slachtoffer van een strafbaar feit genoegdoening te verschaffen, verdienen juist bij de gevolgen van vandalisme ernstige overweging, ook omdat zij de mogelijke slachtoffers van dit delict tot meer weerbaarheid kunnen activeren. Vormen van strafvervangende dienstverlening zijn, indien zij een confronterende werking hebben, op dezelfde gronden afdoender dan de gewone strafsancities. Hierbij moet worden aangetekend dat een wat meer gerichte straftoemeting vooral in de uitvoeringsfase arbeidsintensiever kan blijken dan de executie van confectiestraffen. Dat geldt ook voor een strafmodaliteit die ten aanzien van voetbalvandalen wel wordt aanbevolen: melding bij de politie op de tijdstippen dat de wedstrijden plaatsvinden voor een geruime periode (bijv. een seizoen). Speciaal preventief is deze sanctie zeker en als zij consequent op de harde kern van vandalen wordt toegepast, zal zij ook een generaal preventief effect sorteren.

Als toelichting op de strafvervangende dienstverlening kan het volgende worden gezegd. Bij het voorkomen van vandalisme wordt sinds enige tijd herstel van schade door de daders als alternatieve sanctie toegepast. Dit versterkt de binding met slachtoffers en confronteert delinquenten met de gevolgen van hun daden. In deze sfeer zijn verschillende experimenten opgezet, waarbij het

⁷⁴] – Werkgroep Helingbestrijding Recherche Advies Commissie, *Helingbestrijding*; 's-Gravenhage, 1987.

– Katholieke Universiteit Brabant, 'Wie het kleine niet weert', *Bestuurlijke maatregelen ter bestrijding van veel voorkomende criminaliteit*; Tilburg, 1988.

de bedoeling is dat de daders aan het werk worden gezet, zij het vooralsnog alleen voor herstel van schade aan publieke eigendommen (Haltprojecten: *het alternatief*). In Rotterdam worden per jaar ongeveer 200 vanden ingezet voor schoonmaak- of herstelwerkzaamheden. In ongeveer de helft van de gevallen komt deze dienstverlening in de plaats van een strafvervolging. Sinds de instelling van het bureau Halt zijn de schadeposten van de gemeente Rotterdam licht gedaald ⁷⁵. Van Dijk komt na een kosten-batenanalyse tot de conclusie dat de opties van preventie door voorlichting en alternatieve sancties het meest aantrekkelijk zijn uit economisch oogpunt, in vergelijking met middelen als meer politietoezicht, strengere straffen, meer jeugd/clubhuiswerk, meer werkgelegenheid voor jongeren en het betrekken van leerlingen en hun ouders bij het onderhoud van de school en van plantsoenen. Voorlichting en alternatieve sancties zouden een groot rendement opleveren en geen belangrijke negatieve neveneffecten hebben ⁷⁶. Deze afweging wordt echter in hoofdzaak bepaald door het verwachte effect op vandalisme. Andere vormen van criminaliteit, noch de achtergronden van delinquent gedrag worden bij de afweging voldoende meegenomen. Hiermee wordt niet beoogd te zeggen dat alternatieve sancties en voorlichting niet wenselijk zouden zijn (integendeel!) maar wordt aandacht gevraagd voor het mogelijk resultaat van bijvoorbeeld politietoezicht bij het voorkomen van andere delicten zoals diefstal.

⁷⁵] Th.A.M.M. Peer, 'Alternatieve sancties'; in: *Vandalisme, Verschijnsel en bestrijding*; door G.P. Hoefnagels en E.J. Karman (red.), Alphen aan den Rijn/Brussel, Samson, 1986, blz. 79-85.

⁷⁶] J.J.M. van Dijk en A. Roëll, 'Criminaliteit in tal en last'; *Justitiële Verkenningen*, jaargang 14, maart 1988, blz. 7-33.

4.1 Inleiding

Aan het slot van de adviesaanvraag van de regering is de volgende passage opgenomen.

'Juist vanwege het minder vanzelfsprekend geworden overheidsgezag, dat telkens opnieuw verworven moet worden, moet het uiteindelijk repressieve optreden in de justitiële sfeer (het strafrecht als ultimum remedium) steeds nauwkeuriger gezien worden in het verlengde van een keten van maatschappelijke en publieke reacties op regeloverschrijdend gedrag. In het advies van de WRR dient tevens aan de *plaats* en de *zin* van het repressieve optreden in de justitiële sfeer naast, na in of in combinatie met andere maatschappelijke, bestuurlijke en publieke reacties, in het bijzonder privaatrechtelijke en bestuurlijke reacties, aandacht te worden besteed'.

In dit hoofdstuk wordt op deze plaats en zin van het strafrecht nader ingegaan. Deels op grond van hetgeen al in de vorige hoofdstukken is behandeld, kunnen vier conclusies worden getrokken.

1. *De rol van de strafrechtelijke rechtshandhaving bij de bestrijding van veel voorkomende commune criminaliteit zal ook in de toekomst zeer belangrijk zijn.*

In hoofdstuk 3 is gebleken dat het ook met een optimaal preventiebeleid niet mogelijk zal zijn deze criminaliteit binnen afzienbare tijd terug te dringen. Bestuurlijke en privaatrechtelijke reacties hebben hier beperkte toepassingsmogelijkheden en effecten. Het strafrecht blijft als stok achter de deur onmisbaar; soms zal het zelfs de enige remedie van betekenis zijn. Een goede normmarkering is zonder een verantwoord gebruik van zo'n uiterste middel een illusie.

Het strafrecht is echter meer dan een ultimum remedium, dat vooral wegens zijn generaal preventieve werking kan worden ingezet. Soms is het ook het enige middel dat als reactie op een schending van de rechtsorde in aanmerking komt, bijvoorbeeld in geval van mishandeling door een dader die niet tot betaling van een schadevergoeding in staat is; *vergelding*, een element dat ook overigens meestal een rol speelt, staat dan voorop.

De derde reden waarom strafrechtelijke rechtshandhaving van grote betekenis zal blijven, ook in verband met veel voorkomende kleinere criminaliteit, is dat in een reeks van situaties alleen, of althans op veruit de meest effectieve wijze, met dit middel tegen crimineel gedrag kan worden opgetreden. Deze toepassing, waarbij *speciale preventie* het voornaamste doel is, is in de eerste plaats van belang in die situaties, waarin op zichzelf minder ernstige vormen van criminaliteit worden gevoed door georganiseerde, professionele criminelen. Dit bleek bij een groot deel van de vermogensdelicten het geval te zijn (door enerzijds drughandel, anderzijds helingscircuits). Ook waar het optreden in groepen een belangrijk element is in het crimineel gedrag – bij vandalisme en mishandeling bleek dit dikwijls het geval te zijn – kan een gericht gebruik van de mogelijkheden die het strafrecht biedt zeer effectief zijn. Bij deze mogelijkheden gaat het zeker niet alleen om strafoplegging zonder meer; bij een andere dadergroep, die van de drugverslaafde criminelen, zal de bevoegdheid tot straffen mede het aanknopingspunt moeten bieden om de verslaving zelf aan te pakken. Een laatste categorie die hier van betekenis is, wordt gevormd door de 'first offenders': bij hen kan een directe, duidelijke correctie, mits deze niet zodanig is dat stigmatisering optreedt, verdere ontsporingen dikwijls voorkomen.

2. *De rol van de strafrechtelijke rechtshandhaving bij de handhaving van normen die verband houden met de interveniërende sociale staat, dient een beperkte te blijven.*

In hoofdstuk 2 is aangegeven om welke redenen de oplossing voor de hier optredende handhavingproblematiek vooral zal moeten liggen in aanpassing van het wetgevingsbeleid, dat veel sterker in een uitvoerings- en handhavingsperspectief zal moeten worden gebracht. Waar sancties nodig zijn, zullen deze bij de sterk beleidsinstrumentele en wisselende regels slechts in bijzondere gevallen van strafrechtelijke aard moeten zijn.

3. *Strafrechtelijke rechtshandhaving in de rechtsstaat impliceert dat een aanvaardbaar niveau van normnaleving wordt nagestreefd binnen de grenzen die het recht hierbij aan het overheidsoptreden stelt. Het gaat zowel om bescherming door als tegen de overheid.*

Het belang van strafrechtelijke rechtshandhaving bij vooral commune criminaliteit betekent niet dat het strafrecht beschouwd zou moeten en kunnen worden als een instrument waarvan de inzet uitsluitend op grond van overwegingen van een doeltreffende criminaliteitsbestrijding zou moeten en kunnen worden bepaald. Ook het element van *rechtsstatelijkheid*, het *rechtsgehalte* van de strafrechtelijke rechtshandhaving moet tot gelding blijven komen. De tegenstelling, die traditioneel tussen deze beide aspecten van het strafrecht wordt gezien, is echter betrekkelijk. Zonder twijfel stelt het element rechtsstatelijkheid grenzen aan de hantering van het strafrecht: noch een politieagent op elke straathoek, noch een strafvorderingsbeleid waarbij alleen de bescherming van de samenleving een rol speelt, is gewenst. Hier staat evenwel tegenover dat, waar de handhaving van rechtsnormen beneden een bepaald niveau daalt, de rechtsstaat evenzeer bedreigd wordt. De rechtsstaat vereist niet alleen dat de overheid zich beperkingen oplegt waar de individuele vrijheid van de burger in het geding is, maar houdt ook een opdracht in te zorgen dat het recht feitelijk tot gelding komt. Zo bezien vloeit een adequate rechtshandhaving en dus ook, waar deze onmisbaar is, een adequate strafrechtelijke rechtshandhaving uit de rechtsstaatsgedachte voort.

Beide aspecten van de rechtsstaat stellen grenzen aan de mogelijkheden om beleid te voeren en prioriteiten te stellen, zaken die op zichzelf alleen al door de beperkte capaciteit van het met de rechtshandhaving belaste apparaat noodzakelijk zijn. Aan de ene kant is terughoudendheid vereist bij een koppeling van strafrechtelijke reacties aan de preventieve inspanningen van burgers, afspraken met het lokale bestuur of inzichten van het openbaar ministerie omtrent het belang van (vervolgving van) bepaalde categorieën overtredingen. Moeilijk te rechtvaardigen ongelijkheden kunnen dan snel optreden. Aan de andere kant is voorzichtigheid geboden bij het op grote schaal afdoen van zaken buiten de rechter om (bijv. transacties), bij het kiezen voor uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden van de politie boven uitbreiding van het personeelsbestand en verhoging van de efficiency, enzovoort.

Een en ander roept de vraag op of de strafrechtelijke rechtshandhaving op dit moment doeltreffend is en of zij opgewassen zal zijn tegen de deels zwaardere eisen die uit de vorige hoofdstukken voortvloeien. Het onderzoek op dit punt leidde tot de volgende conclusie.

4. *De kwaliteit van de strafrechtelijke rechtshandhaving behoeft in het bijzonder verbetering op de aspecten zekerheid en snelheid. De doelmatigheid van de organisatie moet met het oog hierop worden vergroot.*

Aan straf(rechtelijke rechtshandhaving) worden een aantal effecten toegeschreven, die mede een beperking van het aantal regeloverschrijdingen inhouden (zie punt 1). Willen deze effecten kunnen optreden, dan zal de rechtshandhaving aan een aantal eisen moeten voldoen, binnen de zojuist (in punt 3) aangeduide grenzen. Het is gebruikelijk hierbij te toetsen op zekerheid (de kans dat op normschending een interventie volgt), snelheid (van strafvordering

en -tenuitvoerlegging) en strafzwaarte of, preciezer, adequaatheid van interventie.

Op het punt van zekerheid blijkt het lage ophelderingspercentage het voornaamste knelpunt te vormen. De snelheid wordt vooral geremd door de tijdrovende afhandeling van eenmaal ten parkette ingeschreven (opgehelderde) misdrijven. Bij de maatregelen en sancties is de vrijheidsstraf het belangrijkste knelpunt. Enerzijds wordt een zeer zwaar beslag gelegd op de beschikbare ruimte door langgestraften, die in veel gevallen harder door andere sancties zouden worden getroffen (bijv. drughandelaren door ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel). Anderzijds zijn er onvoldoende mogelijkheden om drugverslaafde criminelen tijdens hun opsluiting een begin van een doeltreffende behandeling te geven, mede door de ruime aanwezigheid van drugs ter plaatse.

Verhoging van de doelmatigheid van de organisatie die met de strafrechtelijke rechtshandhaving belast is, is nodig. Voor het element zekerheid ligt hierbij het zwaartepunt bij de politie, voor de snelheid bij het openbaar ministerie. Voorts kan de onderlinge afstemming tussen de activiteiten van de verschillende onderdelen van het strafrechtelijke apparaat verbeterd worden.

De positie van het strafrecht als een belangrijk, maar zeker niet als het enige middel tot rechtshandhaving betekent dat een veelomvattende afstemming met andersoortige maatregelen nodig is. De relatie met preventief optreden is al in de vorige hoofdstukken aan de orde geweest. Ook de verhouding tussen strafrechtelijke sancties en ander repressief optreden zal in de overlegstructuren en plannen moeten worden behandeld. Of en wanneer bijvoorbeeld heling zou moeten leiden tot intrekking van een horecavergunning of tot strafverdering, dan wel tot beide, dient voor alle betrokkenen zoveel mogelijk vast te staan. De mogelijkheden om bestuurlijk of privaatrechtelijk te reageren dienen hiertoe uiteraard eerst in kaart te zijn gebracht. Voor wat betreft de eerste categorie maatregelen is dit grotendeels gebeurd in een recent rapport van de Katholieke Universiteit Brabant¹. Op enkele privaatrechtelijke mogelijkheden, waarbij uiteraard acties tot schadevergoeding een prominente plaats innemen, wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan. Hierbij komen ook mogelijkheden voor andere strafrechtelijke reacties dan de nu gebruikelijke aan de orde.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 wordt meer algemeen ingegaan op de plaats en de zin van het strafrecht; achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling in hoofdlijnen van deze plaats in het verleden (4.2.1), aan de nota Samenleving en criminaliteit (4.2.2) en aan de rol die in de naaste toekomst voor de strafrechtelijke rechtshandhaving is weggelegd (4.2.3). In 4.3 ligt de nadruk op de kwaliteit van de strafrechtelijke rechtshandhaving. In het bijzonder wordt gekeken naar de punten zekerheid en snelheid (4.3.1), waarna wordt nagegaan in hoeverre verbetering in het vlak van de opsporing (politie; 4.3.2), afhandeling (openbaar ministerie; 4.3.3) en tenuitvoerlegging van interventies (van sepot tot en met gevangenisstraf; 4.3.4) wenselijk en mogelijk is.

4.2 Plaats en zin van de strafrechtelijke rechtshandhaving

4.2.1 Enkele ontwikkelingen uit het verleden

In het klassieke, van origine negentiende-eeuwse strafrecht stond handhaving van de wet centraal. De wettelijke strafbepalingen waren voor het overgrote deel tot rechtsregels getransformeerde sociale (verbods)normen, dat wil zeggen zij betroffen vrijwel steeds algemeen als belangrijk aanvaarde rechts-

¹] Katholieke Universiteit Brabant, 'Wie het kleine niet weert...', Bestuurlijke maatregelen ter bestrijding van veel voorkomende criminaliteit; Tilburg, januari 1988.

goederen zoals leven, veiligheid en eigendom. Het 'zelfhandhavende gehalte' was hoog.

Dat het om handhaving van de wet ging, betekende tegelijk een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de soms willekeurige hantering van strafrechtelijke middelen in voorafgaande perioden. Het strafprocesrecht met zijn waarborgen voor de positie van de verdachte had in belangrijke mate dezelfde strekking. Het strafrecht werd ook in deze tijd al als ultimum remedium beschouwd, maar dan vooral als het ging om de vraag of strafbaarstelling geboden was. Als deze eenmaal had plaatsgevonden en de strafwet daadwerkelijk was overtreden, dan vond wel zo consequent mogelijk opsporing, vervolging en bestraffing plaats. Van een strafrechtelijk beleid, waarbij de uitvoerende macht volgens bepaalde lijnen opspoort, verbaliseert en vervolgt, kon derhalve nog nauwelijks gesproken worden; het legaliteitsbeginsel – wetsovertredingen worden steeds vervolgd – was het leidende principe. Overeenkomstig de heersende strafrecht(vaardigings)theorieën stonden overwegingen van vergelding en van generale preventie voorop. Matiging werd vooral bereikt door het principe dat tussen daad en straf een zekere proportionaliteit diende te bestaan; met bijzondere omstandigheden die de daad of de dader betroffen, werd overigens slechts in beperkte mate rekening gehouden.

Pas kort voor de eeuwwisseling gingen, vooral onder invloed van nieuwe wetenschappelijke inzichten over de achtergronden van crimineel gedrag, dergelijke factoren in toenemende mate een rol spelen, en werd ook speciale preventie een element van betekenis in het strafrecht.

Verdergaande veranderingen werden ingezet door de uitbreiding van de overheidstaak die omstreeks 1900 begon. Vooral het sturende optreden, dat zich na de eerste wereldoorlog op sociaal-economisch terrein doorzette, heeft de aanzet gegeven tot een andere rol van het strafrecht: het kreeg mede een functie bij de ondersteuning van het overheidsbeleid. Deze laatste ontwikkeling houdt niet alleen in dat de wetgever de veronderstelde effectiviteit van straf(dreiging) kan afwegen tegen die van andere middelen, met name administratieve sancties. Zij brengt ook praktisch onvermijdelijk met zich mee, dat de wisselende beleidsprioriteiten die binnen het soms zeer ruime kader van de wet gesteld worden, hun weerslag hebben in de strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht zelf gaat dan ook als een beleidsinstrument functioneren en zal, mede rekening houdend met de effectiviteit en de opportuniteit, en dus minder consequent dan het legaliteitsbeginsel vraagt, worden toegepast. Al voordat dit soort ontwikkelingen zich op ruime schaal voltrokken – de interveniërende staat was nog in opbouw – werd in 1926 het legaliteitsbeginsel afgezwakt tot het opportuniteitsbeginsel. Voortaan was wettelijk vastgelegd dat van vervolging kon worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend². Ongetwijfeld ging het hierbij vooral om legalisering van een al bestaande praktijk en om het vastleggen van de mogelijkheid om de eerder aangeduide nieuwe wetenschappelijke inzichten over achtergronden van crimineel gedrag ook in de vervolgingsfase al recht te doen. Tegelijk werd echter de mogelijkheid gecreëerd om over de volle breedte van het strafrecht de zin van vervolging en strafoplegging te verdisconteren.

In de navolgende decennia zette de uitbreiding van de overheidstaken en als vanzelfsprekend die van het aantal strafbepalingen zich voort; het aantal overtredingen nam mede hierdoor voortdurend toe. Niettemin bleef de praktijk, zeker ten aanzien van commune criminaliteit, sterk legalistisch georiënteerd. 'Vervolgen, tenzij' was het uitgangspunt. De beoordeling van de vraag of het algemeen belang aanleiding gaf tot het afzien van vervolging vond in beginsel van geval tot geval plaats, waarbij enkele algemene vragen – is het feit van te gering gewicht? Komt de staatsveiligheid bij vervolging in gevaar? – richting gaven. Van een beleid waarbij een afweging van de zwaarte van bepaalde typen overtredingen leidde tot een prioriteitstelling bij de vervolging was nog

²] Artikel 167, tweede lid, Wetboek van Strafvordering.

geen sprake. Beleidsmatige sturing van de opsporingsactiviteiten van de politie, waartoe ook toen al de mogelijkheid bestond³, en een algemeen strafvorderingsbeleid kwamen, voor zover bekend, evenmin voor.

Pas in de tweede helft van de jaren zestig ontstonden spanningen die tot een ommekeer zouden leiden. Het beleid werd, met name naar aanleiding van het optreden bij enkele grotere ordeverstoringen, voorwerp van externe kritiek. Binnen het openbaar ministerie ontstond vooral aandacht voor de aanzienlijke verschillen in strafvordering voor vergelijkbare normschendingen in verschillende delen van het land; harmonisatie ter wille van de rechtseenheid werd noodzakelijk geacht. Deze harmonisatie was te meer nodig omdat het stijgende aanbod van overtredingen tot knelpunten in het justitiële apparaat ging leiden en hierdoor tot een selectie dwong; het beginsel van 'vervolgen, tenzij' (negatief opportuniteitsbeginsel) diende vervangen te worden door dat van 'niet vervolgen, tenzij' (positief opportuniteitsbeginsel). In hoeverre deze verschuiving mede was ingegeven door stromingen die de rol van het strafrecht op principiële gronden wilden terugdringen, is niet duidelijk.

De eisen van selectie en harmonisatie leidden ertoe dat in 1970 de stap naar een 'officieel' vervolgingsbeleid werd gezet. Vooral vanaf dit moment kunnen twee vormen van functioneel of instrumenteel gebruik van het strafrecht worden onderscheiden. Enerzijds is er het al in de jaren twintig ingezette gebruik van het strafrecht als instrument om buiten-strafrechtelijke beleidsdoelen te bereiken, een gebruik dat een nieuwe impuls krijgt door de totstandkoming in 1950 van de Wet op de economische delicten met zijn bijzondere straffen en maatregelen. Anderzijds is vooral vanaf ongeveer 1970 sprake van 'binnen-strafrechtelijk' beleid, waarbij de voornaamste vraag is hoe de beperkte capaciteit zo goed mogelijk benut kan worden. Een mede hierop gerichte hantering van het opportuniteitsbeginsel, alsmede ruimere toepassing van voorwaardelijke straffen zijn hier de voornaamste middelen.

Van het gevoerde beleid wordt, te beginnen in 1970, een zekere openbare verantwoording afgelegd in de jaarverslagen van het openbaar ministerie, die onder verantwoordelijkheid van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven worden uitgebracht. De opzet – tot voor kort – rond een elk jaar verschillend thema maakt echter dat de verslagen voor het commune strafrecht geen omvattend overzicht geven van het beleid.

Bij de prioriteitstelling in hoofdlijnen lijken de commune criminaliteit en vooral de 'veel voorkomende' vormen hiervan, een vrij ondergeschikte rol te vervullen. Binnen het commune strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen prioriteiten op landelijk niveau en lokale prioriteiten. Tot de eerste categorie behoren delicten die een ernstige schade voor of inbreuk op de samenleving opleveren, of een inbreuk op belangrijke ethische normen vormen; dit betreft dus vooral zware vormen van criminaliteit. Beleidsruimte wordt hier nauwelijks aanwezig geacht. Met betrekking tot lichtere vormen van criminaliteit wordt een afweging op lokaal niveau in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van Justitie en korpschef nodig geacht. Deze aanpak sluit aan op de adviezen van de Commissie Van Binsbergen, die in 1976 concludeerde dat landelijke richtlijnen voor het opsporings- en verbaliseringsbeleid niet mogelijk waren. De opvatting van Samenleving en criminaliteit dat het justitieel optreden hier als sluitstuk op bestuurlijk ingrijpen moet functioneren, is ook al in eerdere jaarverslagen terug te vinden.

Als voornaamste instrument ter bevordering van de harmonisatie werden richtlijnen van het openbaar ministerie ontwikkeld. Aanvankelijk beperkten deze zich tot de vervolging, later gingen zij zich ook uitstrekken tot de opsporing en de afdoening ('tarieflijsten'). Hun terrein is in hoofdzaak beperkt gebleven tot verkeersovertredingen en inbreuken op bijzondere wetgeving. (De relatief zeer grote aandacht die wordt besteed aan de overtredingen van bijzondere

³] Artikel 148, tweede lid, Wetboek van Strafvordering, geeft hiervoor de grondslag.

wetten, kan een gevolg zijn van de complexiteit van de materie: het openbaar ministerie heeft hier te maken met een grote hoeveelheid strafbepalingen, met prioriteitstellingen van vakdepartementen en met bijzondere opsporingsdiensten.) Sinds enkele jaren is hiernaast de methode van de 'indicatielijsten' geïntroduceerd, waarmee leden van het openbaar ministerie onder meer inzake sepot en het vorderen van voorlopige hechtenis op één spoor moeten worden gebracht.

Het vorenstaande betekent niet dat het openbaar ministerie van een vervolgingsinstantie tot een geolied beleidsorgaan is omgevormd en dat de strafrechtelijke rechtshandhaving zich probleemloos en volgens duidelijke beleidslijnen voltrekt. Zo is over de concretisering van de prioriteitstelling op lokaal niveau niet veel meer bekend dan dat er in een aantal gemeenten (meest politieke) beleidsplannen opgesteld of in voorbereiding zijn en zijn de sepot- en vervolgingsindicatielijsten nog in een ontwikkelingsstadium. Ook over de effectiviteit van de uitgezette beleidslijnen en van de hiermee verband houdende wijzigingen in de organisatie- en overlegstructuren zijn in de jaarverslagen (of elders) weinig positieve mededelingen aan te treffen. Men krijgt kortom de indruk dat de gestelde doelen nog lang niet zijn bereikt. In dit verband is een beschouwing over de taakuitoefening van het openbaar ministerie in het jaarverslag 1984 verhelderend. In het eerste van de drie stadia die hierin worden onderscheiden, baseert de officier van Justitie zijn beslissing omtrent vervolging op de wet, de concrete strafbare gedragingen en de persoon van de daders ('vervolgen, tenzij'). In het tweede stadium gaan hiernaast ook normen betreffende de vraag of strafrechtelijk optreden gewenst is, een rol spelen ('niet vervolgen, tenzij'). Het derde stadium is de fase waarin vanwege de beperkte verwerkingscapaciteit een prioriteitstelling noodzakelijk wordt. De (meer) bestuurlijke toepassing van het strafrecht die in de twee laatste stadia vereist is, vraagt een sterke omschakeling van een organisatie die tot dan vooral op de afhandeling van afzonderlijke zaken was gericht.

De snelle opeenvolging van de twee laatste stadia heeft de noodzakelijke omschakelingen bemoeilijkt. Bovendien treden in elk van de stadia van de strafrechtelijke rechtshandhaving tal van praktische knelpunten op, die mede kunnen verklaren dat de aandacht voorlopig meer was toegespitst op het aandragen van mogelijke oplossingen dan dat hun effectiviteit al werd onderzocht. Een greep uit de verslagen over de periode 1970-1986 levert onder meer de volgende knelpunten op:

Ten aanzien van de politie:

- onderbezetting, met name van de recherche;
- beperkte deskundigheid op nieuwe werkerreinen;
- afstemmingsproblemen met bijzondere opsporingsdiensten, met vreemdelingendiensten en dergelijke.

Ten aanzien van het openbaar ministerie:

- onderbezetting door niet toereikende normen voor de parketbezetting;
- arbeidsintensievere zaken, vooral op de nieuwe terreinen fraude en milieu;
- behoefte aan opleiding en vorming;
- ontbreken van een gestructureerde informatievoorziening, nodig voor het voeren van beleid.

Ten aanzien van de rechter wordt in hoofdzaak de lange wachttijd tot de behandeling ter terechtzitting genoemd.

Ten aanzien van de executie:

- het tekort aan celcapaciteit (reeds in het verslag over 1970; toen vanwege het sluiten van een aantal inrichtingen);
- de lange wachttijd tot aan executie van de vrijheidsstraf;
- de inning van geldboetes;
- de ontvluchtelingen uit gevangenissen of TBR-inrichtingen;
- het groeiende aantal buitenlanders, met de problemen van verschillen in cultuur, taal en dergelijke.

Opvallend is hoezeer de knelpunten bijna zonder uitzondering de *verwerkingscapaciteit* van het strafrechtelijke systeem betreffen. Het element dat sommi-

gen als een ten minste even groot probleem noemen, en dat ook mede oorzaak is van verwerkingsproblemen, namelijk het ontbreken van een goede afstemming tussen de onderdelen, krijgt veel minder aandacht ⁴.

4.2.2 Samenleving en criminaliteit

Inmiddels lijkt, nog voordat de omschakeling naar een meer bestuurlijke toepassing van het strafrecht volledig haar beslag heeft gekregen, alweer een nieuw stadium in de ontwikkeling ingetreden. De beperkte capaciteit van het apparaat lijkt hierbij een voorname drijfveer te zijn, en tegelijk wordt het beroep op de mogelijkheid om geconcentreerd op te treden verder verzaamd. Gedoeld wordt uiteraard op de verschijning in 1985 van de nota Samenleving en criminaliteit, die de criminaliteitsbestrijding tot een politiek issue van de eerste orde heeft verheven ⁵. De in de nota aangekondigde benadering stoelt onder andere op de gedachte dat in het verleden de criminele politiek te eenzijdig geconcentreerd is geweest op de betrapping en bestraffing van wetsovertreders en hiermee op het strafrechtelijk optreden. Opsporing en bestraffing van criminelen blijft weliswaar het hoofdbestanddeel van elke criminele politiek, maar er is – mede vanwege de massale omvang die sommige vormen van ‘kleine criminaliteit’ hebben aangenomen – reden om in samenhang met en ter aanvulling van dit hoofdbestanddeel meer aandacht te vragen voor activiteiten die gericht zijn op de veel grotere groep van burgers die niet tot de traditionele doelgroep behoren. Deze reden is tweeledig. In de eerste plaats is het inzicht gegroeid dat de samenleving op alle niveaus sterker dient te worden betrokken bij de preventie van criminaliteit. In de tweede plaats is steeds herhaalde en voor zoveel mogelijk burgers zichtbare bekrachtiging van de strafrechtelijke normen nodig om te voorkomen dat het normbesef van de meerderheid van de burgers geleidelijk erodeert. Dit laatste dient niet zozeer te worden nagestreefd door het opsporen en vervolgen van zoveel mogelijk daders, als wel door gerichte controle-acties, voorlichtingscampagnes, een adequate behandeling van slachtoffers die aangifte doen, en dergelijke.

Bezien we de veel voorkomende criminaliteit en de taak van het strafrechtelijke apparaat hierbij, dan blijkt deze laatste als een beperkte te worden gezien. Alleen bij ‘flagrante gevallen’ – bijvoorbeeld bij betrapping op heterdaad, of bij zaken waarin de identiteit van de dader bekend of eenvoudig te achterhalen is – is steeds strafrechtelijke correctie van enigerlei aard noodzakelijk. Overigens moeten politie en justitie hun middelen vooral inzetten als sluitstuk van een preventiebeleid van burger en bestuur; hun inspanningen moeten dus een aanvullend karakter hebben. Bijzondere inspanningen hunnerzijds dienen afhankelijk te worden gesteld van de aard en omvang van de maatregelen die door de burgers, het bestuur en relevante maatschappelijke organisaties zijn genomen. Als deze maatregelen achterwege blijven of elkaar tegenwerken, dan is het zinvoller de schaarse middelen in te zetten waar gunstiger condities voor effectief strafrechtelijk optreden aanwezig zijn. Als wel aan de genoemde randvoorwaarden is voldaan, dan kan in tweeërlei opzicht ondersteuning worden geboden. In preventieve zin kunnen de activiteiten van burger en bestuur door de politie gesteund worden door preventie-surveillance, bijzondere massale opsporingsacties en dergelijke. In repressief opzicht zal – afgezien van flagrante gevallen – vooral steun worden gegeven aan de burger die ondanks redelijke voorzorgsmaatregelen (bijv. het merken van een fiets) toch slachtoffer van veel voorkomende criminaliteit is geworden. Verder hangt het repressieve optreden af van de op plaatselijk niveau gemaakte afspraken.

De belangrijke eis van consistentie betekent, aldus nog steeds Samenleving en criminaliteit, in de eerste plaats dat de bestuurlijke, politieke en justitiële activiteiten goed op elkaar zijn afgestemd (externe afstemming) en in de tweede plaats dat zowel tussen de preventieve bestuurlijke maatregelen als tussen het

⁴] Zie bijvoorbeeld D.W. Steenhuis, ‘Het OM op twee sporen’; *Justitiële Verkenningen*, 1984, 10e jaargang nr. 5, blz. 52-59.

⁵] Samenleving en criminaliteit, een beleidsplan voor de komende jaren; Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 995, nr. 1-2.

opsporings- en het vervolgingsbeleid een goede interne afstemming aanwezig is. Verder moet het strafrechtelijk optreden vooral ook in de uitvoering consistent zijn. Door de justitie moet daarom in nauw overleg met de politie worden vastgesteld welke normschendingen onder welke omstandigheden een geïndividualiseerde strafrechtelijke reactie vereisen en wat het karakter van deze reactie zal zijn. Een aansluitende verwezenlijking van die reactie is essentieel voor het herstel van de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk optreden (snelle executie van korte vrijheidsstraffen, nauwgezette inning van geldboeten, vervolging bij niet-naleving van aan een sepot verbonden voorwaarden, enz.).

Het percentage beleidssepots door het openbaar ministerie moet sterk worden verlaagd. Binnen een geïntegreerde bestuurlijke en justitiële aanpak is immers essentieel dat door het betrokken openbaar ministerie (OM), na overleg met het bestuur en de politie, wordt vastgesteld bij welk typen zaken een strafrechtelijke interventie moet volgen. De afweging of met zo'n interventie een concreet maatschappelijk doel wordt gediend, vindt hier derhalve reeds tevoren plaats. Als dus in het driehoeksoverleg bestuur-politie-OM afspraken zijn gemaakt over het gebruik van het strafrecht als sluitstuk, dan dienen de bij het OM binnengekomen zaken als regel dienovereenkomstig te worden getransigeerd of vervolgd. De te ontwikkelen lokale beleidsplannen zullen tot een initiële stijging van het aantal ter kennis van de politie gekomen zaken leiden. Om toch consequent optreden van het OM mogelijk te maken, zal het politiese pot meer worden toegepast. Alleen dan zal, met grote inspanningen, de nagestreefde reductie met 50% van de onvoorwaardelijke beleidssepots door het OM haalbaar zijn. Op de langere duur zal, zo wordt verondersteld, het aantal bij de politie geregistreerde delicten langs de weg van de socio-preventieve aanpak dalen. Een ontwikkeling die door de consequente aanpak van de daders, met zijn strafdreiging en normbevestiging, een extra impuls zal krijgen. Ten slotte wordt nogmaals het belang van een goede opvang van slachtoffers en aangevers van delicten benadrukt.

Het beleid dat in Samenleving en criminaliteit wordt aangekondigd, vereist ten slotte vérgaande organisatorische veranderingen. Het lokale driehoeksoverleg zou tot geïntegreerde bestuurlijk-justitiële beleidsplannen tegen kleine criminaliteit – met als onderdeel een politieel beleidsplan – moeten leiden. Over en weer dienen bestuur, politie en openbaar ministerie elkaar te kunnen aanspreken op hun bijdragen. Ten aanzien van de strafrechtspleging wordt de noodzaak benadrukt om de talloze verstoppingen in het systeem op te heffen en de activiteiten van de verschillende onderdelen van het apparaat zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Het OM wordt vanwege zijn centrale positie in het strafrechtelijk apparaat als de meest gereede instantie beschouwd om deze opdracht voor zijn rekening te nemen. Met de politie moeten in bilateraal overleg de afspraken van het driehoeksoverleg worden geconcretiseerd: welk type normschendingen krijgen een geïndividualiseerde reactie en welk van de strafrechtelijke organen neemt deze voor zijn rekening, (bespreking van opsporingsbeleid, politiese pot en vervolgingsbeleid). Met de rechter, met wie geen formele gezagsverhouding bestaat, zouden vormen van overleg moeten worden ontwikkeld, die het voeren van een preventief hechtenis- en een, gedifferentieerd, straftoemetingsbeleid beter mogelijk maken. Ten aanzien van de executie van strafvonnissen wordt geconstateerd dat deze op last van het OM plaatsvindt maar in feite door diverse andere instanties wordt verzorgd. Ingrijpende plannen om de rol van het OM te versterken, ontbreken hier.

De verscherpte aandacht voor criminaliteitsbestrijding betekent in de eerste plaats, zo mag men aannemen, een toegenomen mentale druk op degenen die op het betrokken terrein werkzaam zijn. De nadruk op preventie (en op niet-strafrechtelijke reacties) strekt ertoe de invoer in het strafrechtelijke systeem te beperken, maar eerder in het rapport wordt gewag gemaakt van de beperkte effectiviteit op korte termijn hiervan. Aan de andere kant echter zal het veel-

vuldige overleg en de consequente opsporing en vervolging van zaken waarvoor dit is afgesproken, het beslag op het justitiële apparaat weer doen toemen. Bovendien zal het tijdsbeslag dat de preventieve activiteiten – grootscheepse opsporingsacties en voorlichting – op de politie zullen leggen, niet gering zijn. Wat per saldo het effect zal zijn is onduidelijk, maar er lijkt volop reden om capaciteitsvergroting te blijven nastreven. Dit geldt temeer waar, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, ook enkele meer principiële vraagtekens bij grondgedachten van Samenleving en criminaliteit geplaatst moeten worden.

4.2.3 Enige ontwikkelingen in de toekomst

De tijd van het legaliteitsbeginsel, waarin elke overtreding van een strafrechtelijke norm in beginsel aanleiding gaf tot een strafrechtelijke reactie, ligt inmiddels ver achter ons. 'Het strafrecht is in de heersende opvatting een middel, waarmee de staat de rechtsgemeenschap in stand wil houden. Daartoe wordt een crimineel beleid gevoerd, waarbij wordt afgewogen, hoever de staat met zijn verbodsnormen en sancties, de rechter met zijn vonnissen en het OM in zijn vervolging zal moeten gaan'⁶. Hierbij bestaat voor de rechtshandhavende overheid geen onbeperkte vrijheid. De ruimte voor het strafrechtelijke beleid, waarbij de doelmatigheid voorop staat, wordt in de eerste plaats beperkt door het beginsel van rechtvaardigheid, dat zowel in het materiële strafrecht (bijv. het *nulla poena*-beginsel) als in het strafprocesrecht (bijv. de motiveringsplicht bij vonnissen) als ook bij de executie van (vrijheids)straffen een rol speelt. De voorzieningen die het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in hetzelfde vlak biedt, moeten onder meer verzekeren dat ook onder een andere noemer geen sancties die het karakter van de straf hebben, zonder vergelijkbare waarborgen worden opgelegd. Dit betekent dat ook de mogelijkheden beperkt zijn om strafrechtelijke sancties te vervangen door administratieve sancties die eenvoudiger zijn toe te passen, maar toch een vergelijkbare scherpheid kunnen hebben. Kortom, het strafrecht beoogt niet alleen de burger tegen crimineel gedrag van zijn medeburgers te beschermen en de overheid middelen te verschaffen wetsovertredingen te bestrijden, maar ook de burgers bescherming te bieden tegen een op dit punt al te voortvarende overheid. Ook het administratief recht biedt zo'n bescherming, in het bijzonder door het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, op grond waarvan misbruik van bevoegdheid ontoelaatbaar wordt geacht. Het handhaven van een strafbepaling, maar deze onder omstandigheden buiten toepassing laten terwille van bijvoorbeeld de intrekking van een vergunning zal, als niet tevens de vergunningvoorwaarden zijn overtreden, in beginsel niet mogelijk zijn. Doet een dergelijke samenloop zich wel voor, bijvoorbeeld bij drughandel in een horecabedrijf, die zowel overtreding van de Opiumwet als van de Drank- en horecawet kan opleveren, dan kan toepassing van een administratiefrechtelijke maatregel als vergunningintrekking een zeer belangrijke ondersteunende rol spelen. Ook voor het privaatrecht is bij *commune criminaliteit* een beperkte functie weggelegd. De voornaamste betekenis ervan ligt ongetwijfeld in de mogelijkheid voor het slachtoffer van een misdrijf schadevergoeding te krijgen (zie verder 4.3.4). Voor de overheid valt te denken aan afspraken over het gebruik van bepaalde ruimten (bijv. een stadion) met de beheerder ervan of aan een actieve toepassing van de mogelijkheid schadevergoeding te eisen bij beschadiging van eigendommen. In het laatste geval zal men wel de verleiding moeten weerstaan de facto op de stoel van de strafrechter te gaan zitten, zoals het geval zou zijn als een deel van de te betalen som wordt kwijtgescholden onder voorwaarde dat bepaalde gedragsregels in acht genomen worden. Overigens wordt hier verwezen naar het eerdergenoemde Tilburgse rapport dat een groot aantal relevante toepassingsmogelijkheden van administratief recht, privaatrecht en ook lokaal strafrecht noemt.

⁶ D. Hazewinkel-Suringa, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht*; Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1987, blz. 33 (tiende druk bewerkt door J. Rummelink).

Het voeren van een strafrechtelijk handhavingsbeleid – dus nadat positief is beslist over de noodzaak van een strafrechtelijk verbod – is zeker geen probleemloze aangelegenheid. Het is een feit, dat een groter aanbod aan strafbare feiten dan verwerkt kan worden, tot selectie dwingt en dat het opportuniteitsbeginsel de vrijheid geeft keuzen te maken. Het is evenzeer juist, dat volgens vrijwel algemene opvattingen niet op elke normovertreding een reactie van overheidswege nodig is en dat, waar die noodzaak wel bestaat en toepassing van het strafrecht mogelijk is, een strafrechtelijke reactie niet steeds het meest adequaat werkt. Dit neemt niet weg dat het bestaan van keuzevrijheid voor het bestuur om de strafrechtelijke rechtshandhaving toe te passen, een vrijheid die bij het positieve opportuniteitsbeginsel maximaal is, een duidelijke verschuiving van macht naar dit bestuur inhoudt. Enerzijds gebeurt dit ten nadele van de wetgever, die ‘maar moet afwachten’ in hoeverre de door hem vastgestelde wettelijke normen geëffectueerd zullen worden, anderzijds ten nadele van de rechter die nog slechts een, op een voor hem onbeïnvloedbare wijze, voorgeselecteerde hoeveelheid zaken krijgt voorgelegd. Het zojuist genoemde bezwaar weegt minder zwaar naarmate de criteria op grond waarvan wel of niet voor strafrechtelijke rechtshandhaving gekozen wordt, beter kenbaar zijn en zich hierdoor beter voor controle lenen. De richtlijnen van het openbaar ministerie leveren hier al een bijdrage en de nota Samenleving en criminaliteit heeft de duidelijkheid tot op zekere hoogte verder vergroot. Echter slechts tot op zekere hoogte, want juist voor de veel voorkomende commune criminaliteit maakt de bepleite lokale differentiatie een algehele beoordeling moeilijk. Niettemin vallen enkele kanttekeningen bij de voornemens te plaatsen.

De eerste kanttekening betreft het beginsel van lokale differentiatie zelf. Toegegeven kan worden dat deze uit een oogpunt van misdaadbestrijding voor de hand ligt. Differentiatie betekent echter uit de aard der zaak tegelijk ongelijkheid. Enerzijds moet bijvoorbeeld vermeden worden dat het verschil in pak-kans van plaats tot plaats zo groot wordt, dat alleen hierdoor verplaatsing van criminaliteit optreedt. Anderzijds is het ook ongewenst dat iemand die buiten zijn woonplaats de wet overtreedt, voor grote verrassingen komt te staan. Hoe nu een minimum aan gelijkheid gewaarborgd zal worden, is niet duidelijk. Het gevaar van ongelijkheid dreigt ook waar – bij niet flagrante gevallen – de preventieve inspanningen van de burger mede bepalend zullen zijn voor de inspanning van het justitiële apparaat. Er kan geen twijfel over bestaan dat opsporing van een niet-gemerkte fiets praktisch onmogelijk is, en dat het slachtoffer van diefstal in zo’n geval niet op een grote opsporingsactiviteit van de politie behoeft te rekenen. Niet alle vormen van preventie zijn echter even eenvoudig door een ieder te realiseren. Het aanbrenge van adequaat hang- en sluitwerk, het doen vervaardigen van voor opsporing bruikbare foto’s van kostbaarheden en dergelijke zijn betrekkelijk duur en het voorzien in elektronische of personele beveiliging wordt bij een vrij kleine bedrijfsomzet al snel bezwaarlijk. Ernstiger nog zou het zijn indien het begrip preventie wordt uitgebreid tot het nalaten van handelingen die normale vrijheden betreffen, zoals het bezoeken van bepaalde wijken of het dragen van bepaalde kleding. De toepassing van het genoemde uitgangspunt zal hierom met grote voorzichtigheid moeten geschieden, vooral ook om de aangekondigde belangstelling voor de slachtoffers en aangevers van delicten reëel te doen zijn. Gegeven de fundamentele schaarste aan middelen bij politie en justitie mag een redelijke mate van zelfbescherming worden verondersteld, maar vermeden moet worden dat dit tot grote ongelijkheid of impliciete gedragsbeperking gaat leiden. Bovendien is een te sterke koppeling van repressief optreden aan preventieve zelfwerkzaamheid riskant vanuit een oogpunt van misdaadbestrijding. Potentiële daders moeten niet de indruk krijgen dat zij onder bepaalde omstandigheden praktisch een vrijbrief zouden hebben voor crimineel gedrag. Zowel aan de normmarkerende als aan de speciaal preventieve werking van de straf(rechtelijke rechtshandhaving) zou sterk afbreuk worden gedaan als in bepaalde gevallen stelselmatig iedere reactie zou uitblijven.

De vraag naar de effecten van de straf, en ruimer naar die van de strafrechtelijke rechtshandhaving, is uiteraard van groot belang voor de beantwoording van de vraag naar de plaats en zin ervan.

Men kan deze vragen uitsluitend normatief benaderen zoals in de eerder aangeduide strafrechtstheorieën gebeurde. Straf is dan volgens oudere opvattingen een vergelding voor het schenden van een met straf bedreigde normovertreding zonder meer, waarvan de omvang evenredig aan die van de ernst van de overtreding moet zijn (absolute theorie), een reactie die een bepaald doel voor de toekomst moet hebben dat met name in generale of speciale preventie kan liggen (relatieve of functionele theorieën) of het kan een vanzelfsprekende reactie zijn, waarvan de omvang niet uitsluitend van de ernst van de normbreuk afhangt (verenigingstheorieën). Tegenwoordig is de opvatting dat straf een functie moet hebben wel algemeen aanvaard en is de nawerking van de vergeldingsleer beperkt tot het idee dat evenwicht moet bestaan tussen de ernst van het feit en de zwaarte van de straf (proportionaliteitsbeginsel). De mogelijkheden tot afschrikking, normmarkering of generale preventie en die tot speciale preventie vinden hierin een grens. Nu de functie van het strafrecht voorop staat, zijn nog twee theoretische hoofdstromen te onderscheiden: een stroming die de nadruk legt op de rechtvaardigheid van de strafrechtstoepassing (due process) en een die het instrumentele karakter benadrukt (crime control).

De invloed van de verschillende theorieën op de praktijk is beperkt maar niet te verwaarlozen. Bijna vanzelfsprekend beweegt deze zich tussen de twee zojuist aangeduide polen; afhankelijk van het politieke klimaat en de ontwikkeling van de criminaliteit valt de nadruk meer op het eerste of juist het tweede aspect. Op dit moment staat het kwaliteitsaspect rechtvaardigheid onmiskenbaar onder een zekere politieke druk. Het blijft een even natuurlijke als riskante reactie om het op dit punt wat minder nauw te nemen als de effectiviteit bij de beperking van de criminaliteit te kort lijkt te schieten. Niettemin zal steeds gezocht moeten worden naar een 'optimale mix', waarbij beide genoemde functies van de strafrechtelijke rechtshandhaving voldoende tot hun recht komen. Daarom ligt het in beginsel meer voor de hand om bijvoorbeeld het opsporingsresultaat te verbeteren door meer politieagenten doelgericht in te zetten dan door de betreffende politiebevoegdheden uit te breiden. Niet alleen meer principiële overwegingen spelen hierbij een rol; reductie van het rechtsgehalte zal ook de geloofwaardigheid van strafrechtelijk optreden kunnen aantasten en zo het effect ervan, in termen van gedragsbeïnvloeding, juist verminderen.

Alleen hierom al is het toe te juichen dat Samenleving en criminaliteit het bij de bestrijding van veel voorkomende criminaliteit voor een belangrijk deel zoekt buiten de sfeer van de repressieve strafrechtstoepassing. De keuze voor zo'n alternatief veronderstelt uiteraard dat de maatregel doeltreffender is dan strafrechtelijke repressie, dat de feitelijke effecten positiever zijn. Het gaat immers niet aan de inschakeling van het strafrecht deels te vervangen door preventieve inspanningen van plaatselijk bestuur, maatschappelijk middenveld of burger als dit niet leidt tot afnemende criminaliteit, zeker niet als de kosten van deze inspanningen voor de samenleving die van strafrechtelijke rechtshandhaving te boven gaan. Er is dan per saldo slechts sprake van dure verschuiving van verantwoordelijkheden. De vergelijking in effectiviteit die nodig is om op dit punt een oordeel te kunnen vormen, is echter niet eenvoudig. Waar het gaat om de toepassing van het strafrecht is een stroming in de criminologie van oordeel dat straffen niet of nauwelijks helpt. Straf zou, soms, zinvol zijn uit een oogpunt van vergelding, en gevangenisstraf houdt de veroordeelde tijdelijk van criminele activiteiten af, maar overigens zou er weinig verband bestaan tussen de intensiteit van de strafrechtelijke rechtshandhaving en de omvang van de criminaliteit. Recent onderzoek toont evenwel aan dat zo'n samenhang wel degelijk aanwezig kan zijn. Het betreft hier metingen van de preventieve werking van opheldering van misdaden, veroordeling en strafverricht op macro-niveau. De rond 1970 in de VS opgekomen 'economics of crime',

die tot dergelijk onderzoek de aanzet heeft gegeven, heeft inmiddels ook in Nederland voet aan de grond gekregen. Door het Sociaal- en Cultureel Planbureau uitgevoerde analyses op basis van tijdreeksanalyses over de jaren 1949-1982 tonen duidelijke verbanden aan tussen onderdelen van de strafrechtstoepassing en de omvang van criminaliteit⁷. Zo bleek de elasticiteit van de criminaliteit ten opzichte van de politiesterkte te liggen tussen -0,4 (voor ruwheidsmisdrijven) en -1,7 (voor vermogensmisdrijven), de elasticiteit van het ophelderingspercentage tussen -0,8 (ruwheidsmisdrijven) en -0,4 (vermogensmisdrijven) en het effect van schuldigverklaring (gemeten aan de hand van het aantal septs) -0,2, respectievelijk -0,3. Een elasticiteit van -0,5 betekent hierbij dat een stijging van bijvoorbeeld de politiesterkte met 10% leidde tot een daling van de criminaliteit met 5%. De cijfers, die overigens door de betrokken onderzoeker met enig voorbehoud worden gegeven, leveren ten minste aanwijzingen op dat 'strafrecht wel werkt'.

Voor een aantal alternatieve maatregelen, voorzien in Samenleving en criminaliteit, wordt eveneens een meting van de effecten nagestreefd⁸. De uitkomsten hiervan zijn op dit moment nog niet officieel bekend; naar verluidt is wel in veel gemeenten 'van alles in gang gezet', en zou in een aantal plaatsen sprake zijn van samenloop van bestuurlijke preventie en vermindering van bepaalde delicten. In hoeverre het mogelijk zal zijn op landelijke schaal vergelijkbare resultaten te bereiken is uiteraard nog onduidelijk; in ieder geval zal het niet eenvoudig zijn voortdurend te voldoen aan de in hoofdstuk 3 op dit punt ontwikkelde eisen.

Uiteindelijk zullen bij de keuze tussen strafrecht en andere middelen ook tal van andere factoren dan de effectiviteit een rol spelen, zoals kosten en kostenverdeling. Maar ook bijvoorbeeld de mate van repressie die maatschappelijk aanvaardbaar wordt geoordeeld, is van belang. Dit neemt echter niet weg dat strafrechtelijke rechtshandhaving ook in de toekomst een zeer belangrijke rol zal kunnen spelen. Het ook in Samenleving en criminaliteit centraal gestelde begrip differentiatie lijkt hierbij een weg aan te geven. De zojuist aangehaalde cijfers wijzen er al op dat het preventieve effect van meer strafrechtelijke activiteit sterk uiteen loopt, zowel naar de fase in het 'strafrechtelijke bedrijf' waarop men zich richt (opsporing, vervolging, straf) als naar type delict. Bovendien zal de uitwerking van extra-inspanningen verschillen per 'doelgroep', waarbij onderscheiden kan worden tussen notoire wetsovertreders, potentiële daders die men van overtreding wil weerhouden en de 'oppassende burger' aan wie men bovendien wil laten zien dat de overheid aanslagen op zijn lijf en goed serieus neemt. Om onder deze omstandigheden verantwoord te kunnen beslissen waarop (extra) inspanningen gericht moeten worden, zou een veel uitgebreidere kennis nodig zijn van de effecten van de strafrechtelijke rechtshandhaving dan nu bestaat. Pas dan zou goed beoordeeld kunnen worden in welk geval verhoging van de zekerheid, de snelheid of de strengheid van het justitiële optreden de meeste zin heeft en zou een afweging mogelijk zijn tegen andere, al aangeduide factoren, die bij een 'definitieve' keuze voor meer of minder strafrecht eveneens van belang zijn.

Op een aantal punten hebben de vorige hoofdstukken van dit rapport overigens wel aanwijzingen opgeleverd voor de wenselijkheid het strafrecht anders te hanteren dan aangekondigd in Samenleving en criminaliteit. Een eerste aanwijzing betreft de 'first offenders': de leerpsychologie toont dat juist een vroege, duidelijke reactie, - dat wil zeggen een onvoorwaardelijke, maar niet per se strenge straf - voor de toekomst dikwijls veel positievere resultaten heeft dan een voorwaardelijke bestraffing. In hoofdstuk 3 bleek hoezeer bepaalde vormen van veel voorkomende criminaliteit bij bepaalde dadersgroepen zijn geconcentreerd, met name drugverslaafden en sommige groepen

⁷] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Criminaliteit, pakkans en politie*, Cahier nr. 45, Sociaal Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1985 en in het bijzonder F.P. van Tulder, 'Kosten en baten van twee vormen van criminaliteitsbestrijding'; *Economisch Statistische Berichten*, 12 februari 1986, nr. 3543, blz. 172 e.v.

⁸] Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 105.

jongeren: een 'daderspopulatiegerichte' aanpak, die zich kenmerkt door een consequent en snel strafrechtelijk optreden, gepaard met een beleid ter verbetering van het maatschappelijk perspectief van betrokkenen, zou hier het meest aangewezen zijn.

Een zeer gedifferentieerde en vrij intensieve inzet van het justitiële apparaat stelt hoge eisen aan de verwerkingscapaciteit hiervan. Naar het zich laat aanzien zullen deze eisen niet lichter worden. Samenleving en criminaliteit kondigt met zijn pleidooi van een consequente aanpak van flagrante gevallen en van delictstypen waarvoor dit plaatselijk is afgesproken, en met zijn vele overlegstructuren, al een extra-belasting aan. De alternatieven die de nu al sterke druk moeten verlichten, zullen naar verwachting hoogstens op langere termijn (sociale controle, bestuurlijke preventie) of op onderdelen (andere inrichting van de wetgeving, andere repressieve acties) uitkomst kunnen bieden. Dit betekent dat er alle redenen om na te gaan of door wijzigingen in het functioneren en de organisatie van de verschillende onderdelen van het justitiële apparaat, een vergroting van de verwerkingsmogelijkheden bereikbaar is. Ook de verhouding tussen de verschillende onderdelen – de zwakste schakel is beslissend – verdient hierbij aandacht.

4.3 Kwalitatieve aspecten van de strafrechtelijke rechtshandhaving⁹

4.3.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt eerst nader ingegaan op de criteria aan de hand waarvan een kwaliteitsoordeel gegeven kan worden over de strafrechtelijke rechtshandhaving en op hun onderlinge verhouding. Vervolgens wordt bezien hoe de stand van zaken is ten aanzien van twee aspecten die uit een oogpunt van effectieve criminaliteitsbestrijding van bijzonder belang zijn, namelijk zekerheid en snelheid (paragraaf 4.3.1). Aansluitend wordt ingegaan op de politie en het openbaar ministerie. Aan de hand van een analyse van de oorzaken van de slechter wordende resultaten wordt bezien in hoeverre verbetering in een doelmatiger functioneren gevonden kan worden en of personele versterking noodzakelijk is.

Traditioneel worden bij beoordeling van effectiviteit van het 'strafrechtelijk bedrijf' drie aspecten onderscheiden: zekerheid, snelheid en strengheid. Algemeen wordt aangenomen dat het effect van strafrechtelijk optreden groter wordt naarmate de *zekerheid* dat er een interventie zal plaatsvinden toeneemt, al zijn niet alle resultaten van onderzoek naar de werking van dit kwaliteitsaspect eenduidig¹⁰. De betekenis van de *snelheid* waarmee op een normschending wordt gereageerd, wordt algemeen aangenomen: 'justice delayed is justice denied'. Hoe sneller de reactie, des te groter het gedragsbeïnvloedend effect (voorts heeft de wetsovertreder recht op een snelle behandeling). Het derde kwaliteitsaspect, *strengheid*, de zwaarte van de interventie, is het meest onderzocht maar ook het meest omstreden. De meerderheid van het criminologisch onderzoek op dit punt wijst uit dat de invloed ervan beperkt is. Over de beleving van de zwaarte van de straf door gestraften is weinig bekend; veel meer dan aanwijzingen dat onvoorwaardelijke gevangenisstraf als de zwaarste sanctie wordt ervaren, dat een voorwaardelijke straf de voorkeur krijgt boven elke onvoorwaardelijke, en dat een transactie geprefereerd wordt boven de onzekere uitkomst van terechtstaan, is er nauwelijks¹¹. Een beoordeling

⁹] Voor deze paragraaf is in sterke mate gebruik gemaakt van twee in opdracht van de Raad vervaardigde studies, te weten: D.W. Steenhuis, *Doelmatigheid van rechtsvervolging*, en R.W.M. Geerts, *Knelpunten in en bij het functioneren van de politie*. Deze studies zullen verschijnen in de reeks Werkdocumenten van de WRR.

¹⁰] Zie D.W. Steenhuis, 1988, op. cit., blz. 9.

¹¹] *Ibid.*, blz. 20.

op het aspect strengheid wordt, gezien de hieraan verbonden ongewissheden, verder buiten beschouwing gelaten.

Dit laatste geldt deels, om andere redenen, ook voor het vierde kwaliteitsaspect, het *rechtsgehalte*. Ook hier ontbreken gegevens die een meting van de effecten op de doelmatigheid mogelijk zouden kunnen maken. Zouden zulke gegevens wel voorhanden zijn, dan zouden zij vermoedelijk zijn verzameld op grond van de gedachte dat 'meer rechtsgehalte minder doelmatigheid oplevert'. Dit sluit aan bij de al eerder genoemde tegenstelling tussen beide begrippen, maar gaat voorbij aan het feit dat een te grote beperking van het rechtsgehalte de geloofwaardigheid van het strafrecht negatief kan beïnvloeden en zo de doelmatigheid hiervan onbedoeld kan verkleinen. Een dergelijk niveau is hier echter nog niet bereikt. Te zamen met het feit dat verhoging van het rechtsgehalte, als deze zich al boven het zojuist bedoelde minimumniveau bevindt, de doelmatigheid van de strafrechtspleging niet direct verhoogt, vormt dit voldoende reden hier ook op dit laatste kwaliteitsaspect niet verder in te gaan.

Aan de noodzaak om bij maatregelen die de zekerheid, snelheid of strengheid beogen te vergroten, steeds de invloed op het rechtsgehalte te verdisconteren doet dit niet af. Steeds is hier een afweging aangewezen. Zo'n afweging is ook nodig tussen zekerheid, snelheid en strengheid onderling. Als men bijvoorbeeld de pakkans zonder meer verhoogt dan is de kans groot dat dit bij de

Tabel 4.1 Categorieën door de rijks- en gemeentepolitie opgehelderde misdrijven in 1985, plus ophelderingspercentages 1978 t/m 1986

Misdrijf	Ter kennis gekomen	Opgehelderd (abs.)	Ophelderingspercentage								
			1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Tegen openbare orde en gezag	7648	7099	94	92	92	91	90	89	88	89	93
Sexuele misdrijven	8718	4213	97	45	46	46	45	45	48	47	48
Tegen het leven	188	1619	87	87	86	83	85	81	81	83	86
Mishandeling	17128	12475	77	74	74	73	73	72	71	70	73
Eenvoudige diefstal ¹⁾	300001	22848	9	9	9	9	7	7	8	6	8
Zakkenrollerij	18181	550	5	7	4	4	4	4	3	3	3
Winkeldiefstal	46805	40015	80	78	74	75	76	78	81	79	85
Diefstal d.m.v. inbraak	403332	50957	21	19	18	17	17	16	14	14	13
Gekwalificeerde diefstal (excl. diefstal d.m.v. braak)	52409	10980	42	40	34	32	26	27	23	21	21
Vernieling	103678	15449	24	21	19	17	16	15	15	15	15
Overige misdrijven W.v.S.	36925	25635	69	72	71	72	67	68	70	66	69
Totaal Wetboek van Strafrecht	996711	191840	25	24	23	22	21	20	20	19	19
Andere wetten:											
Wegenverkeerswet	75389	51227	77	75	74	73	72	72	70	67	68
Opiumwet	5099	5206	98	99	98	98	100	99	98	96	102
Vuurwapenwet	2139	2227	99	100	100	99	100	100	100	100	104
Overige wetten, besluiten enz. ²⁾	2195	2147	99	99	99	99	98	98	97	95	98
Totaal	1081533	252647	32	31	29	28	26	26	25	24	23

Bron: CBS.

¹⁾ Eenvoudige diefstal exclusief zakkenrollerij en winkeldiefstal.

²⁾ Inclusief economische misdrijven.

bestaande beperkte capaciteit ten koste gaat van het tempo van afhandeling en zo per saldo de doelmatigheid juist vermindert.

Er resteren hier dus de aspecten zekerheid en snelheid. De *zekerheid* die het strafrechtelijk bedrijf oplevert, kan worden omschreven als de kans dat een geregistreerde normschending resulteert in een interventie door een of meer onderdelen van dit bedrijf. (Hierbij wordt dan nog voorbijgegaan aan het feit dat slachtofferenquêtes uitwijzen dat het werkelijk aantal gepleegde misdrijven aanzienlijk groter is dan men uit de politiestatistieken kan afleiden.) De eerste en gelet op de cijfers ook de belangrijkste factor die de zekerheid bepaalt, is de mate waarin de politie erin slaagt ter kennis gekomen misdrijven op te helderen; zie tabel 4.1 op bladzijde 122.

Ook in het in de tabel ontbrekende jaar 1975 bedroeg het ophelderingspercentage 32, maar in 1948 was het nog tweemaal zo hoog.

Veelzeggend is hier een internationale vergelijking. Een duidelijke daling valt ook waar te nemen in Engeland (en Wales), namelijk van 44% (1975) naar 37% (1986), maar in de Bondsrepubliek Duitsland bleef het percentage in dezelfde periode constant op 45. Als men het ophelderingspercentage plaatst tegenover de stijging van de criminaliteit (het aantal ter kennis gekomen misdrijven) dan wordt het beeld voor Nederland nog aanzienlijk ongunstiger. Sinds 1948 is de criminaliteit immers vertienvoudigd en gecorrigeerd naar bevolkingsgroei vervijfvoudigd, zodat de kloof tussen het aantal normschendingen en het aantal mogelijke interventies, zowel in absolute aantallen als per aantal inwoners nog veel meer is gestegen dan de daling van het ophelderingspercentage zou doen vermoeden.

Van de door de politie opgehelderde misdrijven wordt vervolgens slechts een beperkt gedeelte door het openbaar ministerie aan de rechter voorgelegd. Voor zover in de plaats hiervan door het openbaar ministerie zelf een 'voelbare reactie' wordt gesteld – transactie, voorwaardelijk sepot of onvoorwaardelijk sepot met waarschuwing – levert dit uit een oogpunt van zekerheid geen problemen. In een niet onbelangrijk deel van de zaken blijft echter ook een dergelijke reactie achterwege: in 13% (1986) van alle gevallen omdat het bewijs in de zaak niet is te leveren of een veroordeling anderszins onwaarschijnlijk is (technisch sepot) en bij eveneens 13% doordat wordt volstaan met een 'kaal beleidssepot', waarbij onvoorwaardelijk en zonder waarschuwing van vervolging wordt afgezien. Men zou hier, bezien vanuit het slachtoffer van een misdrijf, de zogenoemde 'voeringen ad informandum', waarbij een zaak te zamen met andere, wel te berechten feiten aan de rechter wordt voorgelegd zonder dat hierover een uitspraak wordt gevraagd, kunnen bijtellen. De ontwikkeling van de verschillende afdoeningsmodaliteiten in de periode 1976-1986, uitgedrukt in percentages van de in de parketregisters ingeschreven zaken, is weergegeven in tabel 4.2 (zie blz. 124).

Hieruit blijkt dat weliswaar het aandeel van de zaken die aan de rechter worden voorgelegd – de gevoegde zaken zijn hier inbegrepen – geleidelijk is gedaald, maar dat ook het gezamenlijke percentage van de technische en de kale beleidssepots van 32% (1976) naar 26% (1986) is afgenomen. De invoering van de mogelijkheid tot transactie van misdrijven heeft hier zonder twijfel een belangrijke bijdrage toe geleverd. Het is hierbij opmerkelijk dat de procentuele afname van de sepots voor meer dan 100% is toe te schrijven aan de relatieve verlaging van de kale beleidssepots. Het aandeel van de technische sepots is zelfs licht gestegen. Het aandeel van beide sepotvormen is in Nederland overigens belangrijk lager dan in de BRD (1986) en in Engeland (1985), waar het respectievelijk 40,8 en 40 (geschat) bedraagt. In Engeland komen beide in ongeveer gelijke mate voor, terwijl in de BRD, waar het legaliteitsbeginsel de vrijheid van de officier van justitie om al dan niet te vervolgen sterk beperkt, slechts in 8% van alle gevallen een kaal beleidssepot plaatsvindt.

Tabel 4.2

Jaar	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85*	86*
Rechter	63	63	63	62	59	58	59	55	56	54	56
OM	37	37	37	38	41	42	41	45	44	48	44
Waarvan: transactie								6	9	10	12
Technisch sepot	12	11	11	11	13	13	13	13	12	13	13
Beleidssepot	25	26	26	27	28	29	28	26	23	23	19
onderverdeeld in											
Voorwaardelijk	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Onvoorwaardelijk	23	24	24	25	26	27	26	24	22	22	18
onderverdeeld in:											
Met schriftelijke waarschuwing						3	3	3	3	3	2
Met mondelinge waarschuwing	3	7	6	5		5	5	4	4	3	2
'Kaal'	20	17	18	20		19	18	17	15	16	13

Bron: Jaarverslag Openbaar Ministerie 1986 (blz. 8).

De cijfers zijn afgerond op hele procenten.

Hierdoor kunnen de opgetelde cijfers afwijken van het totaal. Het exacte percentage kale beleidssepots over 1986 bedraagt 13,4 terwijl wegens onduidelijke boeking 0,6 procent niet bij een der categorieën is onder te brengen.

* De percentages van de jaren 1985 en 1986 zijn gebaseerd op voorlopige cijfers.

Geconcludeerd kan worden dat Nederland op het punt van de *zekerheid* in de opsporingsfase ongunstig afsteekt bij de zojuist genoemde landen. De hier betrekkelijk lage zekerheid is vooral aan de opsporingsfase te wijten: het ophelderingspercentage van 23 wordt in de vervolgingsfase nog slechts teruggebracht tot een 'interventiepercentage' van 17. Het eerste cijfer dient hiertoe immers alleen verminderd te worden met iets meer dan een vierde deel dat wordt gevormd door de 13% technische sepots en het zelfde percentage van de kale beleidssepots.

Strikt genomen kan men ook het percentage schuldigverklaringen met strafoplegging waartoe de rechter komt, aanmerken als een factor die de zekerheid beïnvloedt. De oordeelsvorming door de onafhankelijke rechter leent zich echter niet voor directe beïnvloeding. Bovendien laat de selectie en presentatie door het openbaar ministerie – gebreken hierin zouden oorzaak van een laag percentage schuldigverklaringen kunnen zijn – kennelijk vrij weinig te wensen over, want slechts in 10% van de gevallen gaat de verdachte bij de rechter vrijuit.

Er is nog een laatste stadium waarin de feitelijke gang van zaken zodanig kan zijn dat van werkelijke interventie geen sprake is, namelijk de tenuitvoerlegging. In paragraaf 4.3.4 zal blijken dat zich ook hier knelpunten voordoen. Het aantal 'non-interventies' dat zij teweeg brengen is echter relatief gering.

De *snelheid* van de strafrechtelijke rechtshandhaving is slechts gedeeltelijk vast te stellen: alleen over de fase tussen de inschrijving bij het parket van de rechtbank en het moment waarop de officier van justitie, c.q. de rechter, een 'definitieve' beslissing neemt, zijn statistische gegevens bekend. Deze gegevens ontbreken over de periode tussen het bekend worden van misdrijven bij de politie en de inschrijving bij het parket. (Het komt echter betrekkelijk weinig voor dat de politie pas na langdurig intensief speuren de dader vindt; bij veel misdrijven met een hoog ophelderingspercentage krijgt men de dader vaak

als het ware 'bijgeleverd': mishandeling; winkeldiefstal; verkeersmisdrijven.) Van de delicten die bij het parket worden ingeschreven, wordt sinds 1981 op jaarbasis bijgehouden hoeveel dagen met de verschillende typen van afdoening (transactie, sepot, veroordeling) gemoeid zijn. Wat de zaken betreft die door het openbaar ministerie worden afgedaan, staan de cijfers in tabel 4.3. Uit tabel 4.4 blijkt dat voor de zaken die tot een rechterlijk vonnis leiden, de gemiddelde inschrijvingsduur langer was.

Tabel 4.3 Door openbaar ministerie afgedane, gevoegde en overgedragen gewone rechtbankstrafzaken: gemiddelde duur in dagen van inschrijving tot afdoening, naar wijze van afdoening

	1981	1982	1983	1984	1985	1985 abs.	1986 abs.	1986
OM-afdoening:								
technisch sepot	87	97	99	102	110	25887	26331	117
beleidssepot	106	116	129	123	134	45305*	39862	149
voorwaardelijk	128	125	136	131	148	2357	2328	157
onvoorwaardelijk	105	116	129	122	133	42948	36343	149
waarvan								
zonder kennisgeving	108	126	142	134	144	31919	27434	167
met schriftelijke waarschuwing	76	74	73	69	77	5375	4527	86
met waarschuwing ten parkette	109	105	112	113	122	5654	4382	136
transactie (art. 74 WvS)	70	75	111	95	105	20789	23744	110
Voegingen en overdrachten:								
voeging ad informandum	85	82	85	82	96	15566	17009	111
voeging ter berechting	112	119	114	109	112	15191	16917	117
overdrachten	46	48	52	53	58	7503	8065	60
Totaal	96	104	110	103	113	91981	132833**	120

Bron: CBS, voorlopige cijfers

* Missende beleidssepot 656.

** Duur onbekend in 711 gevallen.

Tabel 4.4 Door rechtbank afgedane gewone rechtbankstrafzaken: gemiddelde duur in dagen van inschrijving parket rechtbank tot einduitspraak, per arrondissement

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1985 abs.	1986	1986 abs.
Totaal	181	192	199	209	220	237	77670	261	80458

Bron: CBS, voorlopige cijfers.

De voortdurende stijging bij elk afdoeningstype is duidelijk. Vergelijking met de situatie in enige andere landen is door daar afwijkende methoden van gegevensverzameling alleen mogelijk voor 'bulk'-zaken die door de rechter worden afgedaan. De 261 dagen die in Nederland de gemiddelde politierechterzaak duurde, kan dan geplaatst worden tegenover:

- de Bondsrepubliek Duitsland, waar bij de Amtsgerichte binnen 6 maanden 81,6% van de zaken was afgedaan; gemiddeld was de duur 129 dagen per zaak¹²;

^{12]} Vergelijk *ibid.*, blz. 21.

- Engeland, waar bij de Magistrates Courts de periode tussen dagvaarding en afhandeling (blijkens steekproeven) varieerde van 57-61 dagen en van pleegdatum tot afhandeling van 117-128 dagen, hetgeen tot een gemiddelde van ruim 90 dagen leidt¹³.

De conclusie moet zijn dat Nederland op het punt van de snelheid een zeer matig figuur slaat. Bovendien verslechtert de situatie voortdurend en wel in hoog tempo.

Nederland blijkt dus slecht te scoren op de punten snelheid en zekerheid van de strafrechtelijke rechtshandhaving, terwijl een doorlopende achteruitgang valt waar te nemen. Op basis van de hiervoor gepresenteerde gegevens kan echter niet worden geconcludeerd dat de gemiddelde politiemann of officier van justitie hier slechter presteert dan zijn Engelse of Duitse collega of dan hijzelf in voorafgaande jaren deed. Voor een dergelijke conclusie zouden veel meer vergelijkende gegevens nodig zijn: internationaal lopen de registratiemethoden daarvoor echter te zeer uiteen. Als we ons hier tot Nederland beperken, blijkt uit cijfers dat het aantal geregistreerde zaken per rechercheur drastisch is gestegen.

Tabel 4.5 Werklast en produktiviteit

Jaar	Gemiddeld aantal rechercheurs per jaar*	Aantal geregistreerde zaken per rechercheur	Aantal opgehelderde misdrijven per rechercheur
1970	1504	150.6	55
1971	1662	160.0	53
1972	1772	176.1	56
1973	1814	189.5	58
1974	1961	193.0	55
1975	2060	195.2	54
1976	2351	198.9	55
1977	2528	191.9	50
1978	2683	185.6	49
1979	2879	189.2	49
1980	3044	204.7	49
1981	3161	228.9	54
1982	3272	254.5	56
1983	3309	270.0	58

Bron: Beleidsplan Samenleving en criminaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985 nr. 2, blz. 114.

* Noodgedwongen zijn bepaalde categorieën (zoals groepsrechercheurs van de rijkspolitie en rechercheurs bij sociale diensten) buiten beschouwing gebleven. Ook de inschakeling van de geüniformeerde dienst bij de afhandeling van kleine criminaliteit is niet verdisconteerd.

Het verband tussen een onvoldoende personeelsuitbreiding en de daling van het ophelderingspercentage (van 41 naar 26% in dezelfde periode) dringt zich op, temeer daar *het aantal opgehelderde misdrijven per rechercheur vrijwel constant is gebleven*.

Het getuigt van een bijzonder groot vertrouwen in andersoortige, met name bestuurlijk-preventieve maatregelen om, zoals Samenleving en criminaliteit

^{13]} Ibid.

doet, bij zulke cijfers toch af te zien van een substantiële uitbreiding van de politie en zelfs, door uitbreiding van preventieve acties en overlegstructuren de rechnercapaciteit verder onder druk te zetten.

Op welke (combinatie van) maatregelen ook uiteindelijk de nadruk wordt gelegd, steeds is het zinvol om ook te bezien of door organisatorische ingrepen – dus, afgezien van een andere selectie van te behandelen zaken – niet ook de produktiviteit te vergroten is. In de volgende paragrafen zal dit achtereenvolgens voor de politie en voor het openbaar ministerie worden onderzocht.

Tabel 4.6

Misdrijf	Ter kennis gekomen van rijks- of gemeentepolitie (abs)			Ophelderingspercentage		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986
1. Alle	262.430	695.993	1.081.533	41	29	23
2. Wetboek van Strafrecht	224.054	610.680	996.711	36	22	19
3. Wegenverkeerswet	35.975	72.934	75.389	66	73	68
4. Overige wetten	2.401 ¹⁾	12.379	9.443	99 ¹⁾	99	100
5. Hoofdcategorieën W.v.Sr.						
Tegen openbare orde en gezag	3.489	6.953	7.648	97	92	93
Seksuele misdrijven	8.263	8.096	8.718	56	46	48
Tegen het leven	541	1.501	1.886		86	86
Mishandeling	8.602	13.409	17.128	89	74	73
Diefstal	177.267	482.915	820.728	–	–	15
Vernieling	10.334	69.779	103.678	45	19	15
Overige	15.558	21.074	36.925	–	71	69
6. Vandalisme: zie bij 5, vernieling						
7. Agressie tegen personen						
Mishandeling	8.602	13.409	17.128	88	74	73
Bedreiging	–	2.289	4.120	–	77	79
Verkrachting	–	788	1.201	–	62	65
Aanranding	–	1.755	1.895	–	44	39
Totaal	–	18.241	23.344	–	71	74
8. Diefstal						
Eenvoudige diefstal	123.220	291.543	364.987	22	16	17
Gekwalificeerde diefstal	54.047	191.372	455.741	35	19	14
De meest voorkomende categorieën:						
Fiets	31.911	117.511	167.559	4	5	4
Bromfiets	26.181	20.167	19.084	14	16	12
Personenauto	4.586	14.366	23.883	30	18	13
Zakkenrollerij	851	10.782	18.181	10	4	3
Winkeldiefstal	11.562	31.206	46.805	95	74	85
Uit woonhuizen	–	53.065	103.539	–	12	12
Uit voertuigen	–	56.165	186.266	–	7	7
Totaal	177.267	482.915	820.728	–	–	–

Bron: CBS.

¹⁾ Zonder Opiumwet en Vuurwapenwet.

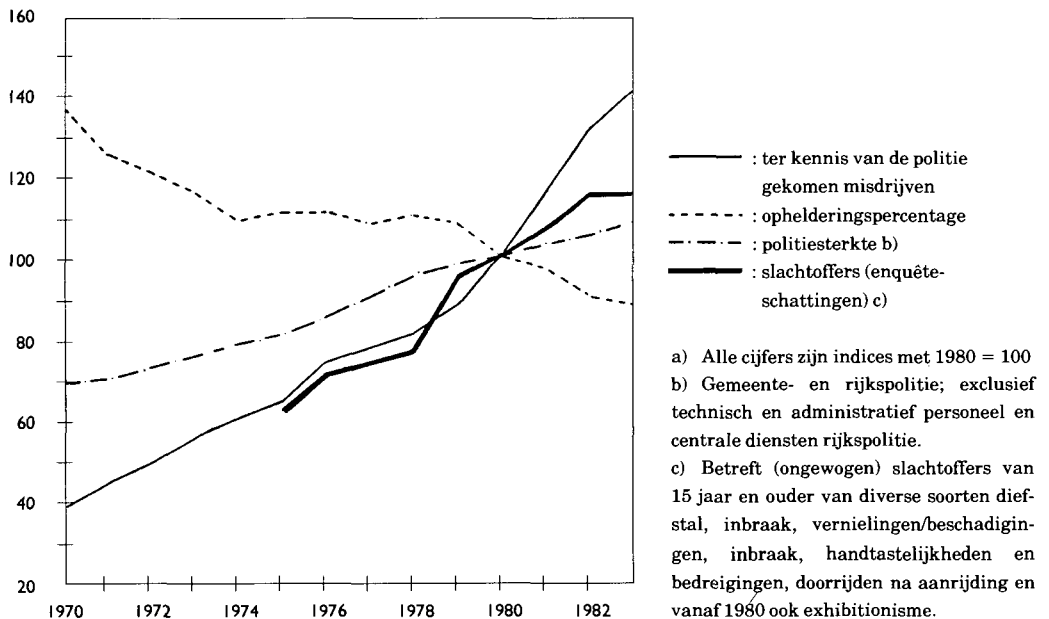
4.3.2 Politie en zekerheid

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de relatie tussen het functioneren van de politie en de kwaliteit van de strafrechtelijke rechtshandhaving. De aandacht spitst zich hierbij toe op het voortdurend dalende ophelderingspercentage bij de veel voorkomende commune criminaliteit, veruit de belangrijkste factor die de zekerheid en hierdoor de effectiviteit van de strafrechtspleging negatief beïnvloedt.

Alvorens een poging te doen de daling van het ophelderingspercentage te verklaren, is enige uitsplitsing van de cijfers gewenst. Uit tabel 4.6 op bladzijde 127 blijkt dat de daling sterk is geconcentreerd bij bepaalde groepen delicten (alle cijfers betreffen misdrijven).

Het ligt voor de hand om de daling van het totale ophelderingspercentage in de eerste plaats te verklaren uit een achterblijven van de groei van de politiesterkte bij de toeneming van de criminaliteit of, preciezer uitgedrukt, in een vermindering van de opsporingstijd die gemiddeld per delict beschikbaar is. Helaas ontbreken betrouwbare gegevens hierover, zodat vooralsnog moet worden volstaan met een wat grover beeld, waarin de ontwikkeling van de omvang van politie en criminaliteit zichtbaar wordt gemaakt.

Figuur 4.1



Bron: CBS, Maandstatistiek van Politie, diverse jaaroverzichten. CBS, Tachtig jaar statistiek in tijdreeksen, 1979. CBS, Slachtoffers van misdrijven, diverse jaren. Jaarverslagen Openbaar Ministerie.

Uit deze door het Sociaal en Cultureel Planbureau vervaardigde grafiek blijkt dat het aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven steeg van 270.000 in 1970 tot 990.000 in 1983, een toename van 270%. Hoewel het aantal opgehelderde misdrijven in absolute zin meer dan verdubbelde, daalde het ophelderingspercentage van 41% tot 26% in 1983. De omvang van het

politie-apparaat steeg van 19.000 arbeidsjaren in 1970 tot 29.000 arbeidsjaren in 1983, een toename met 55%¹⁴.

De conclusie dat een onvoldoende gegroeide opsporingscapaciteit de hoofdoorzaak is van het steeds lagere ophelderingspercentage dringt zich op. Voordat deze conclusie getrokken kan worden, dient echter een aantal andere factoren in de beschouwing te worden betrokken.

- a. De *produktiviteitsontwikkeling* is de eerste factor die tot een relativering aanleiding kan geven. Indien deze negatief zou zijn dan zou niet de sterkte maar de efficiency van de politie een punt van zorg moeten zijn.

Tabel 4.7

Jaar	aantal misdrijven per politie- ambtenaar in executieve dienst	aantal onopgehelderde zaken per politie- ambtenaar in executieve dienst	aantal misdrijven per rechercheur	aantal opgehelderde zaken per rechercheur
1970	14	6	151	55
1980	26	8	205	49
1984	36	9	270 (1983)	58 (1983)

Van een daling van de produktiviteit per politie-ambtenaar is blijkens tabel 4.7 geen sprake. De relatief geringe toename van het aantal opgehelderde misdrijven per rechercheur is te wijten aan het feit dat het aantal rechercheurs naar verhouding sneller is gegroeid dan het totale politie-apparaat. De produktiviteitsstijging is tot stand gekomen ondanks het feit dat het aantal inzetbare uren per persoon aanzienlijk is afgenomen. Een intern onderzoek bij de Amsterdamse politie bijvoorbeeld, wijst uit dat terwijl in de periode 1961-1985 de feitelijke sterkte met 58% steeg, het aantal inzetbare uren als gevolg van vooral meer vakantiedagen en arbeidstijdverkortung, slechts met 25% toenam.

- b. Het aantal misdrijven per politieambtenaar in executieve dienst is onmiskenbaar sterk gestegen, maar niettemin kan het ophelderingspercentage extra sterk gedaald zijn doordat bij de politie *andere taken dan opsporing* sneller in gewicht zijn gegroeid. Hoewel de indruk bestaat dat het takenpakket van de politie in de laatste decennia vooral is uitgebreid in de sfeer van de hulpverlening en de openbare-ordehandhaving, zijn harde cijfers die deze indruk zouden ondersteunen, niet beschikbaar. Metingen uit het verleden betreffen steeds slechts vrij kleine gebieden en stuiten steeds op de moeilijke toerekening van activiteiten tot een van de hoofdcategorieën criminaliteit, verkeer en overige taken (openbare orde en hulpverlening). Uit het Trendrapport voor de kwartaire sector 1983-1990 is de volgende tijdsverdeling af te leiden¹⁵.

Tabel 4.8 Tijdsverdeling gemeente- en rijkspolitie (in procenten)

werkzaamheden	gemeentepolitie	rijkspolitie
criminaliteit	30	25
verkeer (inclusief overtredingen)	30	22
overige taken	40	53

¹⁴] R.W.M. Geerts, op. cit., blz. 6.

¹⁵] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Trendrapport kwartaire sector 1983-1990*; Cahier nr. 43, Rijswijk 1984, blz. 24 e.v.

De percentages zijn ontleend aan gegevens van enkele gemeentelijke korpsen uit 1978/1979 respectievelijk de resultaten van onderzoek bij enkele landgroepen uit 1983. De niet-uitvoerende werkzaamheden zijn evenredig toebedeeld aan de drie genoemde categorieën.

Een iets recenter onderzoek (1986) wijst uit dat in de grote(re) gemeenten de 25% (!) van de totale werktijd die voor buitenactiviteiten en feitelijke opsporing beschikbaar was, als volgt werd besteed ¹⁶.

Tabel 4.9 Tijdsverdeling enkele gemeentelijke politiekorpsen (buitenactiviteiten en opsporing, in procenten)

taakgebied	gemiddelde grote stad	gemiddelde referentiestad
verkeer	8,8	8,5
criminaliteit	9,0	8,8
openbare orde en hulpverlening	7,3	7,6

De lage percentages zijn toe te schrijven aan het feit dat ruim 36% van de totale tijd wordt besteed aan leiding, overhead en directe ondersteuning en dat van de resterende circa 64% de tijd die aan ziekte, verlof, opleiding en persoonlijke verzorging wordt besteed, is afgetrokken.

De enige vergelijking die mogelijk is, namelijk tussen gemeentelijke politiekorpsen in 1978/1979 en 1986, wijst niet op een achterblijven van de capaciteit voor criminaliteitsbestrijding; integendeel, het aandeel van de overige taken is enigszins afgenomen. Enkele landelijke cijfers bevestigen dat de opsporingscapaciteit verhoudingsgewijs niet achter is gebleven. De totale politiesterkte groeide in de periode 1974-1983 met 28%, het aantal rechercheurs nam met 69% toe. Van een versnelde daling van het ophelderingspercentage door taakverschuiving ten nadele van het opsporingswerk lijkt dus geen sprake te zijn geweest.

Het blijft niettemin een feit dat de totale opsporingscapaciteit ver bij de criminaliteitsstijging is achtergebleven. Vooral ook omdat op de andere terreinen, (verkeer, hulpverlening en in mindere mate openbare ordehandhaving) afstoting van deeltaken te realiseren zou zijn, rijst de vraag of het taakgebied criminaliteitsbestrijding geen hogere prioriteit zou moeten krijgen.

- c. Het belang van de politiesterkte voor het ophelderingspercentage kan ook vertekend worden doordat *de geregistreeerde criminaliteit in 'kwalitatief' opzicht veranderd is*. Als de moeilijkheidsgraad van op te lossen gevallen zou zijn toegenomen, zou de betekenis van de numerieke sterkte kunnen worden overschat. Uiteraard zijn over de moeilijkheidsgraad geen duidelijke gegevens beschikbaar; de opkomst van bijvoorbeeld auto-inbraken, die zich in circa 10 seconden schijnen af te spelen, wijst wel in de richting van meer vrijwel onoplosbare delicten. Voorts zijn er aanwijzingen dat door de grote stijging van de criminaliteit, gepaard gaande met een uitbreiding van het takenpakket, het zicht op de dadergroepen is afgenomen. Hierdoor is het mogelijk dat meer dan vroeger zaakgericht in plaats van dadergericht gewerkt moet worden, hetgeen het oplossingspercentage negatief kan beïnvloeden. Ook het aangiftegedrag van het publiek zou van invloed kunnen zijn. Enerzijds is het waarschijnlijk dat men, op de hoogte van de overbelasting van de politie en wetend dat bepaalde delicten minder aandacht krijgen, geen zaken meer aanmeldt waarbij nauwelijks kans op opheldering aanwezig is. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat men, bijvoorbeeld omdat de verzekering dit vereist, steeds meer zaken van een bepaalde categorie, bijvoorbeeld diefstallen uit auto's, aangeeft

^{16]} Werkgroep Kwantitatieve aspecten, *Met gelijke maat gemeten*; 's-Gravenhage 1986, blz. 100.

ook al staat vrijwel vast dat zij nauwelijks zijn op te lossen. Er is evenwel niet meer bekend dan dat voor een aantal soorten delicten het aangiftepercentage gestaag daalt.

Tabel 4.10 Het percentage bij de politie gemelde delicten ^{a)}

jaar	I	II	III	IV	V	VI
1976	71	81	26	55	66	40
1977	64	85	26	47	64	33
1978	67	83	26	49	65	30
1979	63	82	21	53	64	–
1980	71	93	27	52	67	–
1980	59	89	20	54	65	26
1981	59	90	21	53	62	33
1982	61	84	21	49	62	24
1983	60	81	21	44	61	38

Bron: WODC, CBS.

^{a)} enquêteschattingen: cijfers onder en boven de streep zijn niet vergelijkbaar

I: fietsendiefstal IV: diefstal van portemonnee
 II: inbraak V: diefstal uit auto/voertuig
 III: vernieling VI: doorrijden na ongeval

Tabel ontleend aan SCP, Criminaliteit, pakkans en politie, SCP-cahier 1985/nr. 45.

Op welke gronden het publiek selecteert is niet onderzocht. Verder dan de vaststelling dat de stijging van de geregistreerde criminaliteit in de jaren 1970-1986 voor 79% voor rekening komt van vaak zeer lastig op te lossen vormen van diefstal, is niet te gaan.

- d. Ten slotte kan een andere registratiemethodiek van de politie van invloed zijn. Inderdaad is dit het geval. Het SCP concludeert hier onder meer: 'de politie heeft een belangrijke invloed op de geregistreerde criminaliteitsontwikkeling en tegelijkertijd heeft de geregistreerde criminaliteitsontwikkeling invloed op de besluitvorming over uitbreidingen van het politie-apparaat' ¹⁷. Op verholen manier wordt hier gezegd dat de politie meer delicten zou kunnen registreren om pleidooien voor sterkteverhoging kracht bij te zetten (al is niet duidelijk of dit inderdaad gebeurt). Zo een conclusie zou ook verklaren dat tevens wordt vastgesteld dat niet is gebleken 'dat een grotere politiesterkte op zich samen gaat met een hoger ophelderingspercentage' ¹⁸.

Betekent dit laatste nu dat vergroting van de politiesterkte zinloos is? Om twee redenen is dit allerm minst het geval. In de eerste plaats gaat meer politie gepaard met hogere absolute aantallen opgeloste misdrijven. Bij gelijkblijvende criminaliteit wordt dus de pakkans vergroot. In de tweede plaats lost de politie niet alleen delicten op: vooral de preventieve functie van een sterke(re) politie lijkt aanzienlijk te zijn. Het meergenoemde onderzoek wees uit dat sterkteverhoging met 1% een drukkend effect van 1,7% had op het aantal vermogensmisdrijven. Buiten deze 'groeisector' bleek de afschrikkende werking van meer controles geringer: 0,8% bij rijden onder invloed en 0,4% bij ruwheidsmisdrijven. Ook al is de doeltreffendheid van de politie misdaadbestrij-

¹⁷⁾ Criminaliteit, pakkans en politie, op.cit., blz. 19.

¹⁸⁾ Ibid., blz. 19.

ding op zichzelf niet geheel onomstreden¹⁹, toch lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat meer repressieve activiteit van de politie wel degelijk werkt, ook preventief. Een grotere pakkans opent de mogelijkheid meer daders door bestrafing van verdere overtredingen te weerhouden, kan anderen van het plegen van delicten afhouden en het gevoel van veiligheid bij de gemiddelde burger vergroten.

Kortom de 'gezond verstand conclusie' dat vergroting van de politiecapaciteit uit een oogpunt van criminaliteitsbestrijding in het algemeen en ook ter vergroting van de hier centraal staande 'zekerheid' zinvol kan zijn, een conclusie die gesteund wordt door de cijfers die in paragraaf 4.2.3 en in het begin van deze paragraaf vermeld worden, blijft overeind.

Bezieet men een en ander in het licht van het streven de criminaliteit belangrijk terug te dringen en van de twijfels die eerder zijn geuit aan snelle en blijvende resultaten van bestuurlijk-preventieve maatregelen, dan dringt een pleidooi voor meer politie zich als het ware op. Zo'n pleidooi zou ook steun kunnen vinden in een internationale vergelijking die overigens om verschillende redenen – de cijfers zijn vrij oud, de politietaak is niet volledig gelijk, enzovoort – met enige reserve omgeven moet worden. De verhouding politie/inwoners was in Nederland volgens Interpolgegevens van 1977 1/638, in Zweden 1/534, in Groot-Brittannië 1/412, in de BRD 1/365 en in Frankrijk 1/290. Een kritische bespreking van deze cijfers leidde in een Belgisch artikel uit 1984 tot een meer beperkte vergelijking, waarbij rekening houdend met de verschillende typen politie (zoals voor Nederland ook marechaussee en parketpolitie) voor 1983 voor België een verhouding van 1/312, voor Noord-Rijnland-Westfalen 1/319 en voor Nederland 1/339 de uitkomst was²⁰.

De zich opdringende aanbeveling de politie uit te breiden, dient wel geclausuleerd te worden gedaan.

Ten eerste zou het onjuist zijn er vanuit te gaan dat elke extra politie-inzet, van welke aard en ter bestrijding van welk type criminaliteit dan ook, eenzelfde positief resultaat zou hebben. Eerder bleek bijvoorbeeld al dat het effect van sterkteverhoging per delictsoort aanzienlijk varieerde, terwijl een grotere opsporingsinspanning bij bepaalde vormen van diefstal bij voorbaat als vrijwel zinloos gekwalificeerd kan worden. Meer capaciteit is dus alleen zinvol als zij weloverwogen wordt ingezet.

Ten tweede moet benadrukt worden dat hier een vergroting van de capaciteit voor criminaliteitsbestrijding aan de orde is, niet een uitbreiding van de politiesterkte zonder meer. Dit brengt de efficiency bij de politie in de aandacht. Een aanduiding voor het feit dat op dit punt ruimte voor verbetering bestaat werd hiervoor (bij c) al gegeven. Het is niet verrassend dat de doelmatigheidsvraag ook binnen de overheid de laatste tijd belangrijk is geworden. Nadat de politie tot dan vrijwel volledig aan de bezuinigingen op de rijksbegroting had kunnen ontkomen, werd in 1986 besloten dat ook zij in de navolgende jaren een bijdrage zou moeten leveren aan de algemene ombuigingen en aan de afslankingsoperatie van het overheidspersoneel (dit laatste overigens in beperkte mate, namelijk tot – gecumuleerd – 2% in 1990). In feite zijn twee in elkaars verlengde liggende doelstellingen aan de orde: efficiencyverhoging moet middelen opleveren om aan de voorgenomen bezuinigingen te voldoen, om de oplossing van andere financiële knelpunten mogelijk te maken en om ruimte te bieden voor maatregelen die de efficiency verder kunnen vergroten. Bij dit laatste wordt vooral aan extra automatisering gedacht, waarvoor in de toekomst 4% van het totale politiebudget van circa f 3,5 miljard zal worden uitgetrokken. Hier is vooral interessant dat volgens verschillende rapporten die in het kader van de bezuinigingen zijn uitgebracht, inderdaad aanzienlijke ruimte bestaat voor efficiencyverhoging²¹. Het laat zich aanzien dat ook na de

²⁰] P. Warichet, 'Heeft België overdaad aan politie?', *Revue de Rijkswacht*, 1984, nr. 1, blz. 9 e.v.

²¹] Het meest recente voorbeeld wordt gevormd door het, mede door politiefunctionarissen opgestelde, rapport *Budget in beraad*; Rapport van het beraad inzake het politiebudget, februari 1988 (zonder plaats).

ombuigingsoperatie niet alle rek uit de organisatie verdwenen zal zijn. Even interessant is dat de regeringsplannen slechts mikken op een, met belangrijk minder mensen te bereiken, gelijkblijvend resultaat; van een vergroting van de output, die meer zou passen bij een streven tot terugdringing van de criminaliteit, is geen sprake. Om een ongeveer gelijk resultaat te bereiken is dan bovendien vereist dat de extra automatisering waarvan veel wordt verwacht, succesvoller is dan de grote automatiseringsprojecten die tot nog toe bij de politie zijn opgezet.

Ten derde dient bedacht te worden dat er naast capaciteitsvergroting, of deze nu tot stand komt door sterkte-uitbreiding of door vergroting van de efficiency, meer mogelijkheden kunnen zijn die tot verbetering van het resultaat van de politie kunnen leiden. Zij betreffen alle een planmatiger en doelgerichter optreden van de politie-organisatie en sluiten als zodanig aan bij de eerste kanttekening die zojuist gemaakt werd.

In Samenleving en criminaliteit werd een vergroting bepleit van de reikwijdte van het *driehoeksoverleg* tussen burgemeester, officier van justitie en korpschef. Bovendien werd een wettelijke basis voor het overleg aangekondigd. Een inmiddels ingediend wetsvoorstel voorziet in elk geval overleg over:

- a. de algemene beleidsbepaling ten aanzien van de voorkoming van strafbare feiten en andere verstoringen van de rechtsorde;
- b. het optreden van de politie voor zover dit gericht is op zowel de handhaving van de openbare orde of hulpverlening, als op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde²².

Het driehoeksoverleg zou, waar het de beteugeling van de kleine criminaliteit betreft, moeten leiden tot geïntegreerde *bestuurlijk-justitiële (criminaliteits-beheersings)plannen*, aldus Samenleving en criminaliteit; hierin dient een evenwichtige combinatie te zijn vervat van bestuurlijke, justitiële en politieke maatregelen in dit vlak²³. Een belangrijk bestanddeel van deze plannen zou, volgens de voortgangsrapportage 1986 bij Samenleving en criminaliteit, gevormd moeten worden door *politieke beleidsplannen* die in beginsel alle politie-activiteiten bestrijken. Ten slotte is er bij een aantal politiekorpsen sprake van *werkplannen*, interne hulpmiddelen om voor deeltaken tot een meer planmatige aanpak te komen.

Er zal overigens nog veel moeten gebeuren voordat overal de basis voor een planmatige 'sturing' van het politieoptreden zal zijn gelegd²⁴. Hiervoor zullen ook nog niet geringe weerstanden binnen de politie moeten worden overwonnen: zowel de korpsen in hun geheel als de individuele politiemannen zullen een deel van hun gegroeide vrijheid moeten afstaan. De intensievere, meer planmatige repressieve aanpak van de veel voorkomende commune criminaliteit kan hierop niet wachten. Afstemming en prioriteitstelling zijn zo essentieel dat, voor zover mogelijk, directe doorvoering ervan aanbeveling verdient. Terecht merkt Samenleving en criminaliteit zelf al op dat het openbaar ministerie zich dient te realiseren dat het aan de verhouding met de politie in het verleden niet steeds de aandacht heeft gegeven die wenselijk zou zijn geweest. Dit heeft, zo vervolgt de nota, ertoe geleid dat de politie zich in sterke mate alleen verantwoordelijk voelt, en de facto ook is, voor de invoer in het strafrechtelijk bedrijf en dat – door een gebrekkige afstemming – een demotiverend hoog percentage aan beleidssepots is bereikt²⁵.

De belangrijkste conclusie kan hier zijn dat het openbaar ministerie meer dan thans gestalte zal moeten geven aan zijn centrale positie in het proces van strafrechtelijke rechtshandhaving. De bevoegdheid van de officier om, ook algemene, bevelen te geven aan de personen die met de opsporing zijn belast (art. 148 W.v.Sv.), zal systematisch gebruikt moeten worden. Uiteraard is

²²] Wijziging van de Politiewet, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 535, nr. 1-2.

²³] Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 49.

²⁴] *Politiebeleid volgens plan?*; Eindrapport adviescommissie beleidsplanning politie, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

²⁵] Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 53.

hierbij overleg met de plaatselijke politie en ook met het lokale bestuur noodzakelijk; de verantwoordelijkheid voor de prioriteitstelling blijft echter bij het OM. De prioriteit die hierbij aan delicten binnen de normsferen 'geweld tegen personen', 'vernietiging' en vooral 'mijn en dijn' gegeven wordt, dient hoog te zijn. Het is voorts aan te bevelen de ontwikkelingen in kwalitatieve en kwantitatieve zin van de criminaliteit sterker dan voorheen ook tot uitdrukking te brengen in de organisatie van de politiekorpsen zelf alsmede in de organisatie van hun samenwerking.

Duidelijke afspraken en richtlijnen die voorzien in beleidsintensivering kunnen zich voor een deel zelf 'terugverdienen'; wie weet waar hij aan toe is, kan meer doelgericht en dus efficiënter en effectiever werken. Hiernaast zouden de volgende maatregelen enige ruimte kunnen bieden.

1. In Samenleving en criminaliteit is sprake van het leggen van een, daar niet nader uitgewerkt, verband tussen de preventieve inspanningen van slachtoffers en de activiteit die in het opsporingsvlak wordt ontplooid. Gedoeld wordt op de feitelijke onmogelijkheid bepaalde delicten op te lossen als niet een minimale preventieve activiteit is ontplooid (het merken van een fiets of van waardevolle voorwerpen). Bij een overmatig aanbod aan delicten kan opsporing, nog consequenter dan nu, in zulke gevallen de laagste prioriteit krijgen, mits overigens op een consequente politieke en justitiële aanpak kan worden gerekend. Door het publiek te informeren over de 'posterioriteitstelling', kan preventieve activiteit worden bevorderd. Dit effect kan worden versterkt als verzekeraars, meer dan nu, bepaalde voorzorgen als voorwaarde stellen voor acceptatie of schadevergoeding.
2. Een tweede maatregel is de uitbouw van zogenoemde wijkteams. Het resultaat van een reorganisatie-onderzoek bij de gemeentepolitie te Haarlem, waar zulke eenheden al enkele jaren functioneren, geeft reden voor enig optimisme. 'Na een jaar werken met drie wijkteams bleek dat er voor wat betreft een aantal aspecten van het functioneren, zoals het slachtofferschap van persoonsgerichte delicten, *de veiligheidsgevoelens* en de beleving van problemen, *significante verbetering kon worden geconstateerd*. Twee jaar later kon op basis van een tweede evaluatiemeting worden vastgesteld, dat de gunstige ontwikkeling in de taakomgeving zich heeft doorgezet; op vrijwel alle aspecten van het functioneren kon een verbetering worden geconstateerd'²⁶. Verder is sprake van een stijging van het ophelderingspercentage van misdrijven in de zin van het Wetboek van Strafrecht, terwijl landelijk een lichte daling optrad. (Enkele nadelen van de schaalverkleining mogen overigens niet onvermeld blijven: prioriteitstelling door het OM kan lastiger worden en de overheadkosten hebben een neiging tot stijgen.)
3. Ten slotte moet ook in dit verband gewezen worden op de betekenis van een meer dadergerichte aanpak; in hoofdstuk 3 is hier al op ingegaan.

Snelle intensivering van de opsporing, met een duidelijke sturende rol van het openbaar ministerie, vereist van het OM omschakeling van 'zaakgerichtheid' naar beleidsmatig optreden. De officieren dienen beleidsgerichter te werken en over een goede informatie te beschikken over de ontwikkeling van de plaatselijke criminaliteit, op basis van een behoorlijke registratie. Belangrijker nog zal zijn dat adequaat gereageerd wordt op de, zeker in eerste instantie, grotere oogst aan strafbare feiten die door de politie zal worden aangebracht. Zonder het ook in Samenleving en criminaliteit benadrukte consistentiebeginsel dreigt het gevaar van demotivering van de politie. Dit betekent dat, wil men althans snel het aantal beleidssepots met de in Samenleving en criminaliteit genoemde 50% terugbrengen – bij de kale beleidssepots en de technische sepots verdient een verdergaande reductie de voorkeur – en vooropgesteld dat

^{25]} Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 53.

^{26]} W. Broer e.a., *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem; 's-Gravenhage, 1987.*

de voorgestelde beleidsintensivering vruchten afwerpt, personele versterking van het openbaar ministerie praktisch onvermijdelijk zal zijn.

4.3.3 Openbaar ministerie en snelheid

Naast de bijdrage van het openbaar ministerie aan de factor 'zekerheid' kan het OM verbetering tot stand brengen bij het kwaliteitsaspect 'snelheid' van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Het openbaar ministerie is overigens wel de instantie waar pogingen tot versnelling het meest noodzakelijk zijn. Een tijdrovende opsporing door de politie is immers uitzonderlijk, maar het openbaar ministerie blijkt, ongeacht de wijze van afdoening, in de loop der jaren steeds meer tijd nodig te hebben (zie tabel 4.3). Ditzelfde geldt voor de rechter (tabel 4.4), maar de invloed hiervan is kleiner omdat slechts ongeveer de helft van de ingeschreven zaken bij hem aanhangig wordt gemaakt.

Onderzoek naar de achtergronden van (gebrek aan) snelheid van rechtsvervolg-ing is tot nog toe in Nederland nauwelijks verricht, aldus Steenhuis in zijn voor de WRR uitgevoerde studie²⁷. Buitenlands, in het bijzonder Amerikaans, onderzoek concentreert zich vooral op de vraag hoe kenmerken van het delict of de dader, procedurevoorschriften enzovoort, tot snelle of langzame afdoening bijdragen. Het verschil in methodologie, waarbij steeds een andere variabele bijzondere aandacht krijgt, leidt tot moeilijk vergelijkbare resultaten en tot te geringe aandacht voor het onderlinge verband tussen de variabelen. Zo is het type afdoening – transactie, sepot, vervolging – uiteraard van invloed op de afhandelingsduur, maar de keuze voor een bepaald type wordt beïnvloed door de werkdruk bij de rechtbank en de vraag of men met een first offender of een recidivist te doen heeft. Voor zover sturing bij de verschillende variabelen al mogelijk is, zijn uit een oogpunt van criminaliteitsbestrijding juist vooral maatregelen aangewezen die, op zich zelf, tot een grotere werkbelasting kunnen leiden: consequentere opsporing en vervolging, sancties voor first offenders. Ook vereenvoudigingen in het procedurele vlak, bijvoorbeeld een beperking van de mogelijkheid om een bezwaarschrift tegen de dagvaarding in te dienen, of een ruimere toepassing van de transactiemogelijkheid, bieden geen uitkomst. In ieder geval dient het ene kwaliteitsaspect, rechtsgehalte, niet te worden aangetast ter wille van verbetering van een ander; de marges zijn hier smal.

Merkwaardig genoeg is ook de toegenomen werklast, die overigens ook weer deels uit eerdergenoemde factoren kan voortvloeien, volgens de literatuur geen duidelijke oorzaak van snelheidsvermindering: 'Volume has been over-emphasized as the primary source of appellate court delay, the relationship between volume and delay is a subtle one. The structure and procedures of appellate courts appear to have a greater impact on the time it takes to process their cases than do the number of cases filed', aldus Martin en Prescott²⁸. Steenhuis meent dat in Nederland de wijze waarop de afdoening is georganiseerd, los van de formele procedures die daarbij gehanteerd moeten worden, het meest bruikbare aanknopingspunt voor verhoging van de snelheid vormt²⁹. Zijn onderzoek naar de wijze waarop parket en rechtbank omgaan met de hun voorgelegde zaken heeft onder meer het volgende opgeleverd.

Het arrondissementsparket kan worden gekwalificeerd als een professionele bureaucratie. Kenmerkend hiervoor is onder meer dat het werk van de professionals centraal staat en dat dat van de overige medewerkers er 'omheen is georganiseerd'. Bij het openbaar ministerie heeft dit tot een sterke gelaagdheid geleid, 'een standenmaatschappij'³⁰ met een vrij kleine top (de officieren,

²⁷] D.W. Steenhuis, 1988, op. cit., blz. 36.

²⁸] J.A. Martin and E.A. Prescott, *Appellate Court Delay: Structural responses to the problem of volume and delay*; Williamsburg, 1981.

²⁹] D.W. Steenhuis, 1988, op. cit., blz. 36.

³⁰] B.G.M. Oude Brunnink, 'Enkele kritische kanttekeningen bij het Openbaar Ministerie en zijn Leden', *Trema*, 10e jaargang, 1987, nr. 6, blz. 175-176.

een ongeveer even groot middendeel (het secretariaat) en een brede basis (de administratie). Er is sprake van een *functioneel ingerichte organisatie*, waarbij de middelen, de functies (inclusief werkmethoden, bekwaamheden en kennis) die gebruikt worden de groepering van de activiteiten bepalen³¹. Kenmerkend is onderverdeling van de parketadministratie in vier eenheden die elk een bepaald onderdeel van het werk dat bij het afdoen van strafzaken moet worden verricht, uitvoeren. De afdeling algemene zaken draagt zorg voor de voorsortering van de binnengekomen dossiers, de afdeling registratie verricht het voorwerk dat nodig is om de officier in staat te stellen een verantwoorde beslissing te nemen, de afdeling zittingsvoorbereiding maakt in geval van vervolging het dossier compleet zodat het aan de rechter kan worden voorgelegd, en de afdeling executie houdt zich bezig met de tenuitvoerlegging van de beslissingen van OM en rechter, die een vervolg behoeven. De functionalisering kan als voordelen hebben dat de organisatiestructuur overzichtelijk is en een optimale bezettingsgraad haalbaar is.

De nadelen zijn echter groter: in de eerste plaats treedt er een sterke neiging tot bureaucrativering op. Er ontstaat een wijze van produceren, de *'batch-productie'*, waarbij pakketten zaken samengevoegd op basis van gemeenschappelijke kenmerken, van bewerkingsstation naar bewerkingsstation schuiven. Doordat steeds gewacht moet worden tot de hele vorige batch klaar is, en één batch na in behandeling te zijn genomen pas wordt doorgestuurd als de laatste zaak behandeld is, is de wachttijd lang. De functionele indeling brengt bovendien mee dat het aantal stations groot is, zodat ook voor transport relatief veel tijd nodig is. Te zamen leiden deze factoren er toe dat een batch van de totale doorlooptijd door het parket slechts gedurende 10 à 15% van de tijd in bewerking is. Bij zaken die tot vervolging leiden, is de vertraging nog groter doordat zich op de griffie van de rechtbank, zij het in iets mindere mate, vergelijkbare problemen voordoen.

Het tweede bezwaar houdt niet direct verband met de snelheid van afhandeling, maar is vooral van belang in het licht van een streven naar een meer beleidsmatig en sturend optreden van het openbaar ministerie: 'Gezien de verregaande compartimentalisering van de organisatie met als gevolg een zeer groot aantal bewerkingsstations wekt het evenmin verbazing dat het zicht op het eindproduct beperkt is en dat het bijhouden van bedrijfsstatistieken over de 'performance' van de organisatie in laag aanzien staat of zelfs als tijdverspilling wordt beschouwd'³².

In het verleden zijn reeds tal van maatregelen genomen om de doelmatigheid te vergroten. Zo zijn op ruime schaal tekstverwerkers geïntroduceerd, zijn snelrecht en andere voorrangsmechanismen ingevoerd en zijn nieuwe functies gecreëerd zoals de staffunctionaris bij de hoofdofficier, het secretariaat en de persofficier. Ook na het gereedkomen van het eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie in 1985, zijn rapporten met voorstellen tot organisatorische verbeteringen blijven verschijnen³³. De verschillende maatregelen zijn zonder twijfel van belang voor een doelmatiger functioneren. Zij zijn er echter niet op gericht om vanuit één uitgangspunt, snelheid van afdoening, de kwaliteit van het produkt te verhogen, en bovendien gaan zij veelal voorbij aan een aantal vrij recente, fundamentele ontwikkelingen die het uitvoeringsproces hebben veranderd. In dat verband zijn te noemen het grotere aandeel van het openbaar ministerie in de afdoening – het aandeel van de rechter is van 48% in 1977 teruggelopen tot 37,7% in 1986³⁴ – de uitbreiding van het interventie-arsenaal van het OM, die dat mede veroorzaakt heeft – meer beleidssepts door het positieve opportuniteitsbeginsel, de transactie in misdrijfzaken – en verschillende vormen van standaardisering in de afdoe-

³¹] H. Minzberg, *The Structuring of Organisations*; Englewood Cliffs, 1979, blz. 114.

³²] D.W. Steenhuis, 1988, op. cit., blz. 41.

³³] *Ibid.*, blz. 44.

³⁴] Telling volgens het inmiddels verlaten systeem waarbij voegingen als OM-afdoeningen worden beschouwd.

ning, zoals de invoering van strafvervolgings- en strafvorderingsrichtlijnen en 'indicatielijstjes'. Deze veranderingen te zamen maken het nu beter dan voorheen mogelijk om de organisatie zo in te richten dat daarin de diverse elementen zijn gekoppeld aan enerzijds de verscheidenheid van de produkten en anderzijds de mogelijkheden van gestandaardiseerde afdoening.

Een eerste voorwaarde hiertoe zou zijn de introductie van een 'selectie-eenheid', bijvoorbeeld bestaande uit een officier van justitie, een secretaris en administratieve ondersteuning, die de binnenkomende zaken onmiddellijk indeelt naar wijze van afhandeling (sepot, transactie, enz.) en zo mogelijk ook de beslissing zelf (sepotcategorie, hoogte van de transactie) aangeeft. De unitvorming, die Samenleving en criminaliteit als experiment noemt, gaat in dezelfde richting³⁵. Ook al zal dit niet direct bij alle zaken mogelijk zijn, bij de meerderheid zal door beperking van het aantal bewerkingsstations een grote tijdswinst behaald kunnen worden. Essentieel en niet eenvoudig te realiseren is hierbij wel dat de (strafrechtelijke) documentatie over de verdachte direct uit een geautomatiseerd bestand oproepbaar is.

Vervolgens kan voor de afhandeling van die zaken waaraan alleen het openbaar ministerie te pas komt, de functionele indeling van het parket worden vervangen door een indeling waarbij per 'type produkt' een organisatie-eenheid bestaat die de behandeling afrondt. Bij de onvoorwaardelijke kale beleidssepots behoeft hiertoe alleen nog, voor de statistiek, de sepotgrond te worden geregistreerd, sepots met schriftelijke waarschuwing vereisen de opstelling en verzending van een (standaard) 'sepotbriefje', voor sepots met mondelinge waarschuwing moet worden vastgesteld wie wanneer de berisping uitspreekt en bij voorwaardelijke sepots en transacties is er verder een snelle verzending en een goede registratie nodig in verband met de follow up. Het betrokken onderdeel zou ook verantwoordelijk moeten zijn voor deze follow up en voor de statistische registratie van de werkzaamheden.

Ook waar de selectie-eenheid besloten heeft dat de zaak bij de rechter aanhangig zal worden gemaakt kan het aantal bewerkingsstations geringer zijn, naarmate de betrokken beslissing meer geconcretiseerd is. Een volledige afhandeling binnen één organisatie-eenheid is hier echter niet mogelijk, zodat voor tijdswinst naar uiteenlopende mogelijkheden in de verschillende stadia van behandeling gezocht moet worden gezocht. Een voorbeeld van een maatregel die bij elke vorm van afdoening tijdsbesparing kan opleveren, is een verdere standaardisering van processen-verbaal: behalve zoals nu voor artikel 26 VVW-zaken en winkeldiefstal (experimenteel) zou het openbaar ministerie de politie ook voor bijvoorbeeld inbraak op dit punt instructies kunnen geven. Het omzetten van het proces-verbaal in een dagvaarding is al zoveel mogelijk geautomatiseerd; de tijd voor produktie en verzending ervan kan echter weer wel verkort worden door een duidelijk 'selectiebesluit'. Vervolgens breekt een wachttijd van gemiddeld enkele maanden aan tot de zaak op een zitting kan worden behandeld, een periode die bij de huidige capaciteit van de rechtbanken nauwelijks kan worden bekort. Alleen een rigoureuze en daardoor niet spoedig te realiseren oplossing als samenvoeging van parket en strafgriffie zou hier substantiële tijdswinst kunnen opleveren³⁶. Veruit de meeste tijdswinst valt echter te boeken in de volgende fase, waarin de dagvaarding aan de verdachte wordt betekend, een activiteit waarvoor nu in de praktijk 6 à 8 weken staat. Indien de dagvaarding door de politie zou worden geproduceerd en zou worden uitgereikt aan de verdachte op het moment dat deze daar aanwezig is, vervalt deze periode; bovendien wordt een versnelling van de executie van het vonnis mogelijk doordat dit, als het aan de verdachte in persoon is uitgereikt, al na 14 dagen kracht van gewijsde krijgt. Het is duidelijk dat deze aanpak slechts in bepaalde gevallen mogelijk is, met name daar waar duidelijke vervolgings- en strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie aanwezig

³⁵] Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 91.

³⁶] D.W. Steenhuis, 1988, op. cit., blz. 51.

zijn en de politie hieraan direct kan toetsen. Een goed voorbeeld vormt het rijden onder invloed, dat een aanzienlijk deel van de rechtbankzaken oplevert: de ademanalyse-apparatuur zal het binnenkort mogelijk maken terstond het ademalcoholgehalte vast te stellen en hierop de richtlijnen (beneden 1,3‰ transactie, anders vervolgen) toe te passen. In het arrondissement Almelo, waar ook aan het laatste vereiste – permanente bekendheid met de, openstaande, zittingsdata van de rechtbank – wordt voldaan, wordt binnenkort met de zojuist geschetste werkwijze gestart.

Steenhuis heeft voor het arrondissementsparket Leeuwarden, waar het aanbod aan zaken dat op de verschillende manieren wordt afgehandeld thans naar vorenhouding vrijwel overeenstemt met het landelijk beeld, becijferd in welke mate een vereenvoudigde procedure – hetzij door produktgerichte behandeling bij het parket, hetzij door dagvaarding via de politie – mogelijk zou zijn. Ingevuld in de ‘nieuwe werkorganisatie’, waarin gemakshalve de afdoenings-eenheden bij het openbaar ministerie tot één afdeling zijn samengevoegd, leverde dit het in figuur 4.2 (blz. 139) weergegeven beeld op.

Voor een twee derde meerderheid van de zaken die het OM bereiken – alle zaken uit het schema minus de gevallen waarin via het parket wordt gedagvaard – is dus, zonder personele versterking, een aanzienlijk versnelde afhandeling mogelijk. Een fundamentele herbezinning op de werkorganisatie bij het openbaar ministerie, dat in het bijzonder bij het belangrijke kwaliteitsaspect snelheid een slecht resultaat laat zien, lijkt geboden.

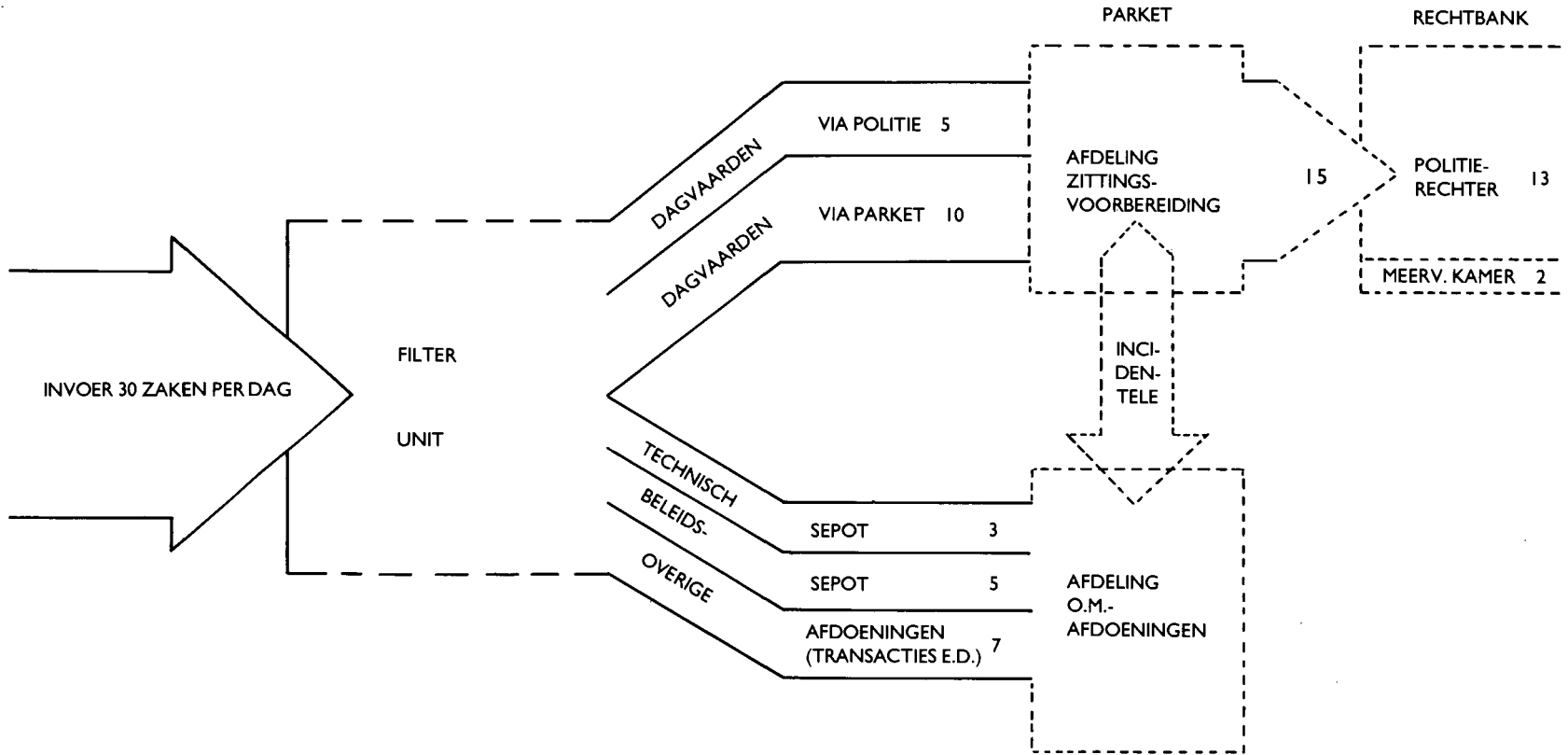
Het is niet uitgesloten dat een andere werkwijze, zoals hiervoor geschetst, het ook mogelijk maakt om met een gelijke bezetting meer zaken af te handelen. Met name de introductie van dagvaarding via de politie en de afhandeling van de OM-interventies door gespecialiseerde eenheden zouden dit mogelijk kunnen maken. Indien deze veronderstelling juist is zouden de organisatorische en procedurele ingrepen ook, in bescheiden mate, kunnen bijdragen aan een verdere reductie van het aandeel van de (kale beleids)septs, en hierdoor aan een verbetering van het kwaliteitsaspect ‘zekerheid’.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de mogelijkheden tot versnelling in de laatste fasen van de strafrechtelijke rechtshandhaving. De eventuele behandeling ter terechtzitting kost weinig tijd en kan dus ook weinig tijdswinst opleveren. De gemiddelde afhandeldingsduur wordt wel negatief beïnvloed door de zaken die worden aangehouden. Soms vloeit aanhouding in feite voort uit nalatigheid van verdachte of zijn raadsman, bijvoorbeeld als zij zich te laat in de zaak hebben verdiept of kort voor de zitting nog getuigen willen doen dagvaarden. Beperking van de bestaande mogelijkheden bij de verdediging stuit echter al snel af op de vrees voor aantasting van het rechtsgehalte. Zo zijn ook tegen twee nu aanhangige plannen tot inkorting van de, gemiddeld lange, tijd die nodig is voor de uitwerking van vonnissen veel, vaak principiële bezwaren ingebracht. Dit geldt zowel voor het voorstel de praktijk van de ‘kop-staartvonnissen’ een wettelijke basis te geven, als voor dat om, in beroep de bevestiging van ‘stempelvonnissen’ mogelijk te maken³⁷. De discussie doet vermoeden dat, wil met gefundeerde kanttekeningen rekening gehouden worden, de tijdswinst vrij gering zal kunnen zijn. Meer in het algemeen zal met pogingen om de efficiëncy in het stadium van de rechterlijke behandeling te vergroten terughoudendheid moeten worden betracht. Weliswaar is bij het Nederlandse gematigd accusatoire strafproces ook het OM niet uitsluitend tegenpartij van de verdachte, het is toch vooral de rechter die rustig tot een onbevooroordeelde uitspraak moet kunnen komen. Zo bezien moet ook overleg over de hoofdlijnen van het strafrechtelijk beleid tussen OM en rechter, waarvan in Samenleving en criminaliteit sprake is, zeer behoedzaam benaderd worden³⁸.

^{37]} Wijziging van het Wetboek van Strafvordering; Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 488, nr. 1-2.

^{38]} Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 25.

Figuur 4.2



DAG PRODUCTIESHEMA LEEUWARDEN (ABSOLUTE AANTALLEN)

Een laatste mogelijkheid tot versnelling betreft in feite al de executie. Een knelpunt in de beginfase hiervan wordt gevormd door verstekvonnissen die niet zijn geweest op basis van een in persoon betekende dagvaarding. Zij worden niet, zoals anders, onherroepelijk op de vijftiende dag na de uitspraak, maar pas op de vijftiende dag nadat de veroordeelde van de beslissing kennis heeft genomen. De betekening van de dagvaarding in persoon, die al eerder ook aan de orde kwam, kan deze vooral bij mobiele personen tijdrovende activiteit overbodig maken. De tenuitvoerlegging zelf ten slotte die, tenzij consequent en binnen redelijke termijn voltooid, veel van de in eerdere stadia bereikte doelmatigheid teniet kan doen, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.3.4 Effectiviteit in de laatste fase

Met de constatering dat de kans dat repressief optreden in de justitiële sfeer tot een sanctie leidt, betrekkelijk klein is en dat in het algemeen vrij veel tijd voorbijgaat voordat omtrent de sanctie is beslist, is de effectiviteitsvraag nog niet volledig behandeld. Op een drietal aspecten wordt in deze paragraaf nog ingegaan.

In de eerste plaats kan de effectiviteit van de rechtshandhaving ook in de laatste fase worden aangetast, doordat de interventies waartoe is besloten traag of niet ten uitvoer worden gelegd. In de praktijk blijkt dit niet zozeer van invloed op de *gemiddelde* snelheid of zekerheid (het aantal non-interventies als gevolg van het lage ophelderingspercentage is vele malen groter dan dat door bijvoorbeeld niet geïnde geldboetes). Het negatieve effect van het feitelijk uitblijven van straf zit hier vooral in de uitwerking op de dader en op de andere doelgroepen van de strafrechtelijke activiteit, de potentiële daders, de 'oppassende burger' en het eventuele slachtoffer. Als het verschijnsel een bepaalde omvang bereikt, kan het ook de opstelling van het justitiële apparaat beïnvloeden: op oneigenlijke gronden zullen bij strafvordering en -toemeting die sancties waarvan de uitvoering dikwijls problematisch is, minder aan de orde komen dan inhoudelijk gezien gewenst is.

Het meest in het oog lopende knelpunt bij de uitvoering ligt ongetwijfeld bij de gevangenisstraf. Samenleving en criminaliteit noemt een wachttijd van één jaar voor personen die zich ten onrechte niet melden voor het ondergaan van de straf of die zich aan de detentie hebben onttrokken en van twee jaren voor niet in aansluiting op preventieve hechtenis veroordeelde vrouwen³⁹. Capaciteitsgebrek is hier uiteraard de voornaamste oorzaak van. Voor een niet onbelangrijk deel houdt dit gebrek verband met de tendens langere gevangenisstraffen op te leggen. Van alle onvoorwaardelijke gevangenisstraffen bedroeg het aandeel van die van één jaar of langer in 1970 2,6% en in 1983 11,6%⁴⁰; het aantal straffen van drie jaar en meer steeg van 52,3 gemiddeld in de jaren 1968-1974 via 264 in 1983 tot 387 in 1986. Het inmiddels gestarte ambitieuze uitbreidingsprogramma voor het gevangeniswezen zal de tekorten naar verwachting binnen enkele jaren grotendeels hebben opgelost, tenzij het straftoemtingsbeleid op de verruimde mogelijkheden zou gaan inspelen. Met name voor Opiumwetzaken (drughandel) is de kans hierop niet denkbeeldig. Het aantal van deze zaken stijgt zeer snel – tussen 1977 en 1983 tweemaal zoveel als het totaal aantal misdrijven toenam⁴¹ – en de straffen zijn meestal zwaar. Wellicht kunnen de landelijke strafvorderingsrichtlijnen voor deze misdrijven, die al in Samenleving en criminaliteit zijn aangekondigd, hier de aanzet voor een geringer beslag op het gevangeniswezen geven. Gezien het feit dat financiële motieven de voornaamste drijfveer vormen bij dit soort criminaliteit, kunnen sancties ten dele ook in dit vlak worden gezocht: in geldboetes of de ontneming van door misdrijf verkregen voordeel (art. 36e W.v.Sr.)⁴².

^{39]} Ibid., blz. 29.

^{40]} Zie S. van Ruller, 'Honderd jaar vrijheidsbeneming in cijfers'; *De vrijheidsstraf*, door D.H. de Jong, J.L. van der Neut en J.J.J. Tulkens (red.), Arnhem, Gouda Quint BV, 1986, blz. 72.

^{41]} *Jaarverslag Openbaar Ministerie 1986*; 's-Gravenhage, 1987, blz. 29.

^{42]} Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 93, stelt dit meer meer algemeen, niet voor een bepaald type delict.

De problemen bij de executie van aangeboden transacties en opgelegde geldboetes lijken niet groot; meer dan 90% wordt ten uitvoer gelegd. Toch betekent dit dat aanzienlijke aantallen interventies van deze aard niét tot een goed einde worden gebracht ⁴³. De verhoging van de effectiviteit heeft hier al geruime tijd de aandacht ⁴⁴. Het meest recent is een in augustus 1986 gestart onderzoek bij het openbaar ministerie naar de executie van geldboetes. Interessant zijn hierbij onder meer de constatering dat een steeds groter aantal vonnissen door middel van vervangende hechtenis ten uitvoer moet worden gelegd en dat de incassoprestatie negatief wordt beïnvloed doordat de arrondissementsparketten onvoldoende inzicht hebben in het verloop van de executie. De voorstellen tot verbetering betreffen onder andere 'planmatige informatieverwerving voor verhaalsdoeleinden, met name van andere overheidsinstaties en financiële instellingen' en het 'beter op elkaar afstemmen van het aanbod aan vonnissen en de executiecapaciteit'. Het is niet duidelijk waarom een beter gebruik van de verhaalsmogelijkheden van de artikelen 575 en 576 Wetboek van Strafvordering (beslag op eigendom van de betalingsplichtige), dat eerder al door een ambtelijke werkgroep (1983) en door de Commissie Roethof werd aanbevolen, hierbij ontbreekt. Als sluitstuk lijkt een dergelijke maatregel onmisbaar. Wellicht verdient zelfs voor extreme gevallen de mogelijke introductie van een verdergaande variant zoals eenzijdige verrekening met eventuele vorderingen/aanspraken die de betrokkene op de overheid heeft, onderzoek.

Een laatste voorbeeld van gebrekkige uitvoering van interventies vormen de voorwaardelijke septs en de voorwaardelijke veroordelingen. Steenhuis merkt hierover op: 'Zonder in details te treden kan worden vastgesteld dat tenuitvoerlegging van geconditioneerde interventies eerder uitzondering dan regel is. Daar is een heel scala van oorzaken voor aan te geven (o.a. dat vervolging van het nieuwe strafbare feit meer opportuun lijkt) ...' ⁴⁵.

De conclusie kan zijn dat de tenuitvoerlegging van straffen, zowel waar het snelheid als waar het de zekerheid ervan betreft, voor verbetering vatbaar is. Die verbetering is vooral daar gewenst waar de sanctie problematisch is (bijv. een voorwaardelijke veroordeling of een geldboete in plaats van een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf).

Een tweede aspect van de effectiviteit van de strafrechtelijke interventies betreft de vraag of, uitgaande van een vlotte en consequente uitvoering, het beoogde doel wordt bereikt. Zoals al eerder bleek, kan dit doel niet eenvoudig met een trefwoord als criminaliteitsbestrijding worden aangeduid. Bij strafrechtelijke rechtshandhaving en dus ook bij straf(oplegging) spelen diverse overwegingen een rol (speciale en generale preventie, maar ook vergelding). Ook moet de bejegening van de potentiële dader aan eisen van rechtmatigheid voldoen. Combineert men een en ander met het uitgangspunt van de 'dadergerichte benadering', dan komt hier een beleid naar voren waarbij de speciaalpreventieve werking van de interventie voorop staat. De nadruk hierop wordt echter getemperd, enerzijds doordat ook normmarkering en de positie van een eventueel slachtoffer zullen moeten worden meegewogen – men kan mishandeling moeilijk ongestraft laten louter omdat het om een eenmalige misstap zou gaan – anderzijds door principes als het proportionaliteitsbeginsel: een zeer lange vrijheidsstraf voor een drugverslaafde inbreker uitsluitend omdat de recidivekans groot is, is evenzeer misplaatst.

Meer dan een hoofdlijn voor een dadergerichte benadering levert het vorenstaande niet op. Een uitsplitsing naar delictscategorie en naar dadertype is een eerste vereiste – opereert hij of zij in groepsverband, gaat het om een verslaafde, betreft het een first offender of een recidivist, wat is de leeftijd? Aanzetten hiertoe zijn gegeven in de hoofdstukken 2 en 3. Een tweede eis waaraan

^{43]} Jaarverslag Openbaar Ministerie 1986; op. cit., blz. 24.

^{44]} Ibid., blz. 24-25 en Samenleving en criminaliteit, op. cit., blz. 92.

^{45]} D.W. Steenhuis, 1988, op. cit., blz. 27.

sanctie-oplegging moet voldoen, is uiteraard dat recht wordt gedaan aan de kenmerken van het individuele geval. De rechter, die onafhankelijk zijn vonnissen velt, zal zich vooral op dit laatste richten; beleidsoverwegingen die verder gaan dan een streven naar eenheid in rechtsbedeling, staan bij hem niet voorop. Het openbaar ministerie, dat een belangrijk deel van de wetsovertredingen zelf afdoet en ook door zijn strafvordering 'trendsettend' werkzaam kan zijn, is evenwel in een andere positie. In feite voert het OM ook beleid; de vervolgings- en strafvorderingsrichtlijnen vormen hiervan het duidelijkste bewijs. Voor zover hierbij doelmatigheid een rol speelt, gaat het vooral om het zo efficiënt mogelijk benutten van de beperkte capaciteit van het strafrechtelijk apparaat. De toenemende toepassing van transacties bij bepaalde misdrijven is vooral terug te voeren op het feit dat daarmee zowel van een onbevredigend onvoorwaardelijk sepot als van een (ook voor justitie) veel bezwarender interventie als een vrijheidsstraf kan worden afgezien. Het is dit soort overwegingen dat, veel meer dan de vraag welke interventie het meest effectief is, onvermijdelijk het beleid bepaalt. Om ook in de laatste fase van de strafrechtelijke rechtshandhaving dadergericht te kunnen opereren is een voldoende verwerkingscapaciteit bij het openbaar ministerie zelf, bij de rechterlijke macht en bij de instanties die de straffen uitvoeren, volstrekt noodzakelijk. Het is de vraag of efficiencyverhoging hier toereikend zal zijn; personele versterking lijkt noodzakelijk.

Aan het tweede vereiste van een dadergerichte benadering, de aanwezigheid van een voldoende gedifferentieerd wettelijk arsenaal aan interventies, wordt reeds nu in belangrijke mate voldaan. Bovendien zullen naar verwachting dienstverlening en de schadevergoedingsstraf binnen enige tijd in de wet geregeld zijn. De aanbevelingen uit het onlangs over deze laatste sanctie uitgebrachte rapport van de Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces verdienen in het algemeen krachtige ondersteuning⁴⁶. Alleen bij de voorgestelde limitering van de schadevergoeding tot het maximum van de voor het feit op te leggen geldboete past de kanttekening dat zo de mogelijkheid om de gelaedeerde burger belanghebbende te maken bij het strafproces niet optimaal wordt gebruikt; de noodzaak de burgerlijke rechter te benaderen blijft zo immers in beginsel bestaan (vgl. ook hoofdstuk 2, par. 6). Overigens zal nog slechts één ernstig knelpunt resteren. Op dit punt, de bejegening van de drugverslaafde delinquent en in het bijzonder het penitentiaire drugbeleid, wordt hier nader ingegaan.

In hoofdstuk 3 is de relatie harddrugscriminaliteit aan de orde geweest. Gezien het aanzienlijke aandeel van verslaafden in vooral de vermogenscriminaliteit, is het niet verrassend dat zij een groot deel van de populatie van de penitentiaire inrichtingen vormen: in het najaar van 1987 lag het percentage geregistreerde hard-drugverslaafden in huizen van bewaring en gevangenschappen te zamen gemeten op dagbasis op 35. Nadat al in 1978 een bescheiden aanzet was gegeven tot een penitentiair drugbeleid⁴⁷, werden in 1983 door de staatssecretaris van Justitie de doelstellingen van zo'n beleid nader geformuleerd:

1. het zoveel mogelijk voorkomen van de invoer van handel in drugs in penitentiaire inrichtingen;
2. het zoveel mogelijk beteugelen van het druggebruik;
3. het bieden van bescherming aan (ex-)verslaafden en overige gedetineerden die geen bemoeienis met drugs wensen;
4. het beschermen van het personeel tegen chantage en financiële verleiding door gedetineerde drughandelaren;
5. in het kader van de algemeen geboden hulp, het bieden van bijstand gericht op specifiek medische en sociaal-psychologische problemen;

⁴⁶] *Wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces*; Rapport van de Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces, 's-Gravenhage, SDU, 1988.

⁴⁷] *Uitgangspunten voor een beleid inzake de hulpverlening aan drugsverslaafden*; Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14 417, nr. 9.

6. het zoveel mogelijk voorbereiden van en gelegenheid bieden tot behandeling in een buiten-penitentiair kader⁴⁸.

In feite wijken deze doelstellingen niet af van de al vanaf 1978 gehanteerde uitgangspunten, die op hun beurt waren ontleend aan de in 1977 door de minister van Volksgezondheid uitgebrachte algemene nota *Uitgangspunten voor een beleid inzake de hulpverlening aan drugverslaafden*⁴⁹. Tegelijk, zo werd in 1983 gesteld, diende de realisering van de doelstellingen te geschieden met inachtneming van de algemene (penitentiaire) beleidsdoelstellingen die in de in 1982 verschenen nota *Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen* waren uiteengezet⁵⁰. Kernpunt van deze nota was de afzwakking van de tot dan centraal staande resocialisatie-doelstelling ten gunste van de volgende drie, deels in elkaars verlengde liggende doeleinden: humanisering van de detentie, voorkoming van schadelijke effecten van de vrijheidsbeneming en medewerking aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in de samenleving. De hoofdlijnen waarlangs deze doeleinden bereikt zouden moeten worden werden in *Taak en toekomst* aangeduid als regionalisering – plaatsing van gedetineerden in de regio van herkomst om continuïteit in sociale contacten en hulpverlening te bevorderen –, detentiefasering – zo spoedig mogelijk plaatsing in (half-)open inrichtingen met hetzelfde doel – en selectie en plaatsing volgens, vooral, het zaakgerichte strafduurcriterium. Binnen de aldus vastgelegde grenzen werden in 1983 de volgende specifieke maatregelen inzake het penitentiaire drugbeleid aangekondigd:

- administratief-procedureel: registratie van verslaafden, handelaren, gebruik en handel, en als proef, melding bij de justitie van overtredingen van de Opiumwet;
- technisch-organisatorisch: ruimere controlemogelijkheden op druggebruik en bezit en meer mogelijkheden tot disciplinaire maatregelen bij overtredingen van de Opiumwet en problematisch druggebruik;
- bestrijdingsmaatregelen in ruime zin: verhoging van de deskundigheid van het personeel, ‘met grote bedachtzaamheid’⁵¹ de verankering van drugvrije afdelingen in het beleid, en voorzieningen die grote drughandelaren in hun activiteiten binnen de inrichtingen zouden moeten beperken.

De resultaten die dit beleid heeft gehad zijn zeer beperkt. De belangrijkste problemen die met aanwezigheid van een grote populatie drugverslaafden verband houden, zijn nauwelijks verminderd. Er treden ernstige spanningen op tussen wel en niet verslaafde gedetineerden: het vaak onberekenbare gedrag van de eersten wekt agressie op, afkickverschijnselen brengen soms ernstige overlast met zich mee, op nieuwkomers wordt druk uitgeoefend drugs te (doen) importeren of zelf te gaan gebruiken; tussen medewerkers en verslaafden ontstaan spanningen rond de controle op import en gebruik; de verslaafden leggen een onevenredig groot beslag op bewarend personeel, arbeidsmedewerkers en medische dienst. Dergelijke verschijnselen leiden er toe dat algemene doelstellingen van het penitentiaire beleid bedreigd worden. De humanisering van de detentie heeft voor niet-verslaafde delinquenten ernstig te lijden onder de aanwezigheid van de grote aantallen verslaafden, niet alleen door de aangeduide spanningen, maar ook door de algemene regimeverscherpelingen die ter betuigeling van druggebruik en -handel doorgevoerd worden. De kans op schadelijke effecten van de detentie wordt vergroot door de aanwezigheid op grote schaal van drugs in vele inrichtingen: binnen half-open inrichtingen wordt het percentage actieve gebruikers op 22 geschat⁵², en het is bekend dat een aantal

⁴⁸] Verslavingsproblematiek in de inrichtingen van het gevangeniswezen; Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 174, nr. 1, blz. 3.

⁴⁹] *Uitgangspunten voor een beleid inzake de hulpverlening aan drugverslaafden*; Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 417, nr. 2.

⁵⁰] *Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 539, nr. 2.

⁵¹] Verslavingsproblematiek in de inrichtingen van het gevangeniswezen; op. cit., nr. 1, blz. 7.

⁵²] M.M. Kommer en M. Brouwers, *Vrijheid in gevangenschap. Een inventarisatie in de inrichtingen met een half-open regiem*; reeks Onderzoek en beleid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) nr. 71, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 34.

gedetineerden tijdens de detentie aan hard drugs verslaafd raakt. De mogelijkheden voor een kansrijke terugkeer in de samenleving wordt voor de drugverslaafden zelf weinig vergroot, integendeel: het uitstel van intensieve behandeling en de spoedige contacten met de oude omgeving die bij hen meestal uit de verslaafden-subcultuur bestaat, zijn hieraan debet. Als men zich hierbij realiseert dat er geen enkele aanwijzing voor is dat het grote bestand drugverslaafden in penitentiaire inrichtingen zal afnemen, dan is er voldoende reden voor een heroverweging van de grondslagen van het huidige beleid.

Belangrijke bouwstenen voor een nieuw beleid zullen gevormd moeten worden door elementen uit een tweetal al in 1983 beschikbare adviezen, het rapport-Nijborg⁵³ en een rapport van de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies⁵⁴. De toen afgewezen voorstellen behelzen het volgende:

- een aparte, drugvrije inrichting, waarin gedetineerden op vrijwillige basis worden opgenomen (beide rapporten), met een bijzonder regime gericht op behandeling (Centrale Raad);
- een aparte penitentiaire voorziening voor (nog) niet gemotiveerde druggebruikers (Centrale Raad);
- intensievere controlemaatregelen (beide rapporten), bij het rapport-Nijborg zelfs via aparte inspectieteams;
- een duidelijk en adequaat sanctie- en beloningsstelsel, in het bijzonder ter ondersteuning van ontwenning (Centrale Raad).

De achtergrond van de afwijzing van deze adviezen was dat de omvang van de drugverslaving nog te gering werd geacht om tot zulke ingrijpende maatregelen over te gaan en dat alternatieven voorhanden leken. De aangegeven kritische grens van circa 15 à 20% verslaafden is in de meeste inrichtingen inmiddels ruim overschreden en de effectiviteit en capaciteit van drugvrije afdelingen binnen bestaande inrichtingen zijn zeer beperkt gebleken⁵⁵. Deze gegevens, die in 1983 ten dele ontbraken, bevestigen de indruk dat differentiatie naar gedetineerdenpopulaties onvermijdelijk is, speciaal naar hard-drugverslaafden. Ook moet veel meer dan nu ruimte worden geboden voor behandeling tijdens de detentie. Alleen dan kan de dadergerichte benadering ook aan het einde van de justitiële keten volledig gestalte krijgen en is het geven van aanzetten tot rehabilitatie en resocialisatie – bij verslaafden en niet-verslaafden – niet bij voorbaat tot mislukken gedoemd.

⁵³] *Rapport van de werkgroep druggebruik en -handel in de inrichtingen van het gevangeniswezen*; 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1982.

⁵⁴] Centrale Raad van Advies voor het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering, *Advies inzake het rapport van de werkgroep druggebruik en -handel in de inrichtingen van het gevangeniswezen*; 's-Gravenhage, 18 oktober 1983.

⁵⁵] Zie hierover hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.3.

5.1 Inleiding

In dit rapport wordt aandacht besteed aan het probleem van de rechtshandhaving, zoals dit blijkt uit twee cijfers: in de afgelopen decennia is de geregistreerde criminaliteit vertienvoudigd; het percentage opgehelderde delicten is daarentegen met meer dan de helft gedaald. Dit beeld behoeft in zoverre enige nuancering dat de geregistreerde stijging er niet één is over de gehele linie, maar zich vooral voordoet bij diefstal, vandalisme en geweld. Aan de andere kant blijft echter de ontwikkeling van sommige delicten buiten het statistische beeld, met name de overtredingen van de regels waardoor de sociale rechtsstaat zich kenmerkt.

Handhaving van de rechtsstaat houdt niet alleen in dat de beperkende normen voor overheidsgedrag tegen de burger in acht worden genomen (de rechtsstaat als waarborg), maar ook dat de overheid de plicht heeft te verzekeren dat in het verkeer van overheid en burgers en van burgers onderling het recht tot gelding komt en, zo nodig, effectief wordt gehandhaafd (de rechtsstaat als resultaat). Vooral deze laatste norm komt onder druk te staan bij veelvuldige overtreding van regelgeving, doordat de waarborgen die het dwingend optreden van de overheid jegens de burger conditioneren, haar tevens aan banden leggen bij de actieve handhaving van het recht. De neiging hier op te reageren met gelegenheidswetgeving is begrijpelijk, maar moet worden weerstaan. Ook bij de uitvoering dient een eenzijdig beleidsinstrumentele toepassing van wet- en regelgeving te worden afgewezen.

Naar aanleiding van de rapporten van de Commissie kleine criminaliteit (Commissie Roethof) heeft de regering in de nota Samenleving en criminaliteit van 1985 plannen ontwikkeld voor de bestrijding van de criminaliteit, waarbij de veel voorkomende (kleine) criminaliteit duidelijk wordt onderscheiden van de georganiseerde misdaad. Voor de veel voorkomende criminaliteit wordt het accent gelegd op bestuurlijke preventie: door versterking van het toezicht in de samenleving, rechtstreeks of indirect, door beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en door versterking van de binding van de jeugd aan de samenleving. Zo zouden politie en justitie wat kunnen worden ontlast. Op 6 maart 1987 is door de regering aan de WRR gevraagd welke voorstellen verder gedaan kunnen worden omtrent de inrichting van het overheidsgedrag met als oogmerk het bewerkstelligen van minder frequent en minder ernstig regeloverschrijdend gedrag van de burgers (zie voor de volledige tekst de bijlage bij dit rapport).

5.1.1 De onderwerpen van het advies

Bij de beantwoording van de adviesaanvraag maakt de WRR onderscheid tussen twee soorten regels:

- de regels van de sociale rechtsstaat;
- de regels die op de commune criminaliteit betrekking hebben.

Regels van de eerste soort omvatten de wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten (belastingwetten, de wetten voor de sociale zekerheid, subsidieregelingen) en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer (openbare veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu, bescherming van de consument). Deze regels kunnen naar plaats en tijd sterk verschillen. Zij hebben een hoge omloopsnelheid en vaak een beleidsinstrumenteel karakter. Aansluiting bij in de bevolking levende normen en waarden ontbreekt hierdoor dikwijls. De overheid zit hier zelf in het voorveld van de wetgeving. Door de manier waarop zij regels geeft en uitvoert kunnen problemen bij de handhaving ervan ontstaan.

De WRR heeft de adviesaanvraag echter ook in verband gebracht met andere vormen van veel voorkomende criminaliteit, namelijk diefstal, vernieling en geweld, vormen van commune criminaliteit die sterk zijn toegenomen.

Ten aanzien van deze commune criminaliteit en de regels die hier in het geding zijn, bevindt de overheid zich in een verder verwijderde positie dan bij de typische regelgeving van de sociale rechtsstaat. Immers, er bestaat een onmiskenbare continuïteit en een betrekkelijk grote eensgezindheid over wat in de Nederlandse samenleving als commune criminaliteit moet worden beschouwd. De normatieve basis is hier intact (slechts weinigen zullen bestrijden dat het lijf en goed van de burger bescherming behoeven); het probleem zit hier niet bij de regelgeving, maar bij de handhaving. De opsporings- en handhaving capaciteit van het politieke en justitiële apparaat blijken niet opgewassen tegen de frequente normoverschrijdingen op dit gebied. Dit vraagt om een nader onderzoek van de mogelijkheden om de commune criminaliteit terug te dringen door een combinatie van bestuurlijke preventie en verbeteringen in de strafrechtelijke rechtshandhaving.

Voor politie en justitie is er een groeiende werklust door de toeneming van het aantal regeloverschrijdingen, zowel in de sfeer van de instrumentele wetgeving van de sociale rechtsstaat als bij de commune criminaliteit. Volgens de adviesaanvraag dient tevens aan de plaats en de zin van het strafrechtelijke repressieve optreden aandacht te worden besteed.

Bij het opstellen van het rapport is derhalve een indeling gemaakt in drie onderwerpen:

- rechtshandhaving in de sociale rechtsstaat
- rechtshandhaving en commune criminaliteit
- strafrechtelijke rechtshandhaving.

Deze onderwerpen komen aan de orde in respectievelijk de hoofdstukken 2 t/m 4.

5.1.2 **Probleemstelling en enkele algemene conclusies**

De centrale gedachte van het rapport is de volgende. Er doet zich bij de bestrijding van regeloverschrijdend gedrag een opmerkelijk verschijnsel voor: in het tegengaan van commune criminaliteit wordt meer het accent gelegd op vormen van bestuurlijk handelen die dergelijke normoverschrijdingen kunnen voorkomen, terwijl de strafrechtelijke rechtshandhaving relatief minder aandacht krijgt. Overtreding van de instrumentele rechtsregels van de sociale rechtsstaat geeft daarentegen steeds vaker aanleiding tot strafrechtelijke repressie.

Op grond van zijn analyses van de problematiek is de Raad in dit rapport tot de volgende stelling gekomen:

Bij overtreding van de instrumentele beleidswetgeving kunnen preventieve maatregelen in alle schakels van de beleidsketen, alsmede niet-strafrechtelijke sancties, een betere oplossing bieden;

bij de bestrijding van de commune criminaliteit zal, onverlet het zoeken naar geëigende vormen van preventie, de strafrechtelijke rechtshandhaving een meer centrale plaats moeten innemen en ook als ondersteuning van de preventie onmisbaar zijn.

Bij de instrumenteel gerichte regelingscomplexen die typerend zijn voor de sociale rechtsstaat, kan met vrucht getracht worden door middel van preventief optreden in alle schakels van het beleidsproces, te beginnen met de beleidsvoorbereiding zelf en eindigend bij een gedegen controle op de naleving van kwetsbare regels, een verbetering van de naleving ervan te bewerkstelligen. Hier is de strafrechtelijke rechtshandhaving het sluitstuk wanneer alle andere middelen van preventieve en repressieve aard (bestuursrechtelijke en eventueel privaatrechtelijke sancties) hebben gefaald.

Ten aanzien van de preventie van veel voorkomende commune criminaliteit kan een versterking van de maatschappelijke en de bestuurlijke gedragscontrole wel enige effecten hebben. Echter, of deze gevolgen blijvend zullen zijn, hangt uiteindelijk in hoge mate af van de bestendigheid van deze controle en van de beschikbaarheid van een strafrechtelijke rechtshandhaving. Vormen van bestuurlijke preventie die niet worden gedekt door een adequate justitiële

rechtshandhaving indien zich desondanks normoverschrijdingen voordoen, blijken al gauw weinig effectief.

Uiteraard worden in het rapport op deze algemene gedachten de nodige nuances aangebracht. Ook bij de handhaving van de typisch instrumentele wetgeving van de sociale rechtsstaat levert repressief, strafrechtelijk ingrijpen soms de enige mogelijke aanpak op. Omgekeerd zijn er ook vormen van bestuurlijke preventie die een nuttig en in menig opzicht noodzakelijk complement vormen op politie-activiteiten en op strafrechtelijke repressie van gewone criminaliteit. Bovendien kunnen met sommige vormen van preventie tevens andere maatschappelijke doelen worden gediend dan alleen de criminaliteitsbestrijding.

5.2 Rechtshandhaving in de sociale rechtsstaat

De wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer, brengen voor burgers en ondernemingen veelal verregaande beperkingen en soms hoge lasten (of baten) mee, terwijl de doelstellingen ervan vaak onduidelijk zijn en relatief snel veranderen. Bij deze wetgeving spelen vier problemen een rol, namelijk:

- veranderingen in de legaliteitseis; de rechtsnormen waaraan overheid en burgers zijn gebonden, worden minder duidelijk;
- de instrumentele toepassing van wetgeving, met als gevolg minder rechtszekerheid;
- het afbrokkelend normatief gehalte van wetgeving, waardoor berekend gedrag van rechtssubjecten wordt gestimuleerd;
- het ineenvloeien van de publieke en de particuliere sfeer, met als gevolg een vermenging van openbare en privé-belangen.

Naar uit deze vier punten blijkt, geeft bij de wetgeving van de sociale rechtsstaat de overheid zelf vaak aanleiding tot normoverschrijding door rechtssubjecten. Dit is in zoverre hoopgevend dat de overheid het dus in de hand heeft door wijziging van het eigen gedrag de toename van normoverschrijdingen in deze sfeer te beperken, maar hierbij moet wel worden beseft dat dit niet gemakkelijk is. Eenvoudiger en meer bestendige regelgeving impliceert op menig onderdeel een herwaardering van het thans gevoerde beleid. Een zorgvuldiger toepassing van de regels vergt dat de capaciteit van het uitvoeringsapparaat in overeenstemming wordt gebracht met de lasten daarvan.

De WRR doet de volgende aanbevelingen met betrekking tot wetgeving, uitvoering en handhaving van de regelgeving van de sociale rechtsstaat waarbij, indien relevant, een onderscheid per hoofdgroep van deze regelgeving wordt gemaakt:

a. Wetgeving

1. De WRR bepleit een versterking van het normatieve gehalte van de formele beleidswetgeving.
2. Indien met verschillende wettelijke regelingen uiteenlopende of conflicterende doeleinden worden nagestreefd, dient de wetgever of indien dit niet mogelijk is het bestuur, naar buiten toe duidelijk aan te geven of en hoe de toepassing van de ene wettelijke regeling die van de andere conditioneert. Een onvoldoende houvast biedende bestuurlijke praktijk scheidt bij uitstek de onzekerheden, waarin ernstig normoverschrijdend gedrag van particulieren gedijt.
3. De wetgever dient steeds te letten op de uitvoeringslasten van nieuwe of ver-

anderde wetgeving in de specifieke maatschappelijke context waarin zij moet werken. Een structureel de uitvoerende en controlerende capaciteit van het bestuur te boven gaande wetgevingslast scheidt handhavingproblemen die niet of moeilijk te verhelpen zijn.

4. Bij de regelgeving met betrekking tot inkomens- en vermogensoverdrachten zouden, meer dan thans het geval is, in de wetstekst zelve materiële normen moeten worden opgenomen voor het uitvoerend bestuur en de belanghebbende burgers. Doorzichtigheid en bestendigheid van deze regelgeving zijn eerste voorwaarden om maatschappelijk vertrouwen te scheppen en ontwijkend of onduikend gedrag te voorkomen.
5. Ten einde doorzichtigheid en bestendigheid te waarborgen, dient veel meer aandacht te worden geschonken aan eenvoud en stabiliteit van de belangrijkste wettelijke stelsels op het gebied van inkomens- en vermogensoverdrachten. Dit houdt onder meer in dat een instrumentele hantering van deze wetgeving ten behoeve van doeleinden die met de eigenlijke strekking ervan niet direct verband houden, zoveel mogelijk moet worden vermeden.
6. Het aantal wettelijke regelingen voor inkomens- en vermogensoverdrachten dient te worden verminderd. De verregaande verfijning van toekenningscriteria leidt veelal niet tot de beoogde rechtvaardigheid, door een gebrek aan overzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de desbetreffende regelingen. In de sfeer van de belastingwetgeving, de sociale-zekerheidswetgeving en de tegen inkomensprijsen aangeboden voorzieningen moeten aanspraken niet afhankelijk worden gesteld van moeilijk waar te nemen en te interpreteren feiten die door belanghebbenden gemakkelijk 'bij te kleuren' zijn.
7. De rechtsverhouding tussen de overheid als subsidiegever en burgers en ondernemingen als subsidie-ontvanger dient scherper te worden gedefinieerd om de desbetreffende regelingen in het maatschappelijk verkeer doorzichtiger en betrouwbaarder te maken.
8. Bij de regelgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer, moet de rol van de formele wetgever worden vergroot. Blanco delegaties van normstellende bevoegdheden dienen te worden vermeden door meer inhoudelijke uitwerking van de formele wetgeving. Voor delen van de milieuwetgeving kan de overheid zich ertoe beperken de essentie van het gewenste beschermingsniveau aan te geven, waarna belanghebbenden zelf voor de uitwerking van de nodige technische standaarden zorgt. Deze zelfregulering zal 'geconditioneerd' moeten zijn ten einde de betrokken publieke belangen veilig te stellen en evenwichtige krachtsverhoudingen tussen de betrokken belanghebbenden te verzekeren.
9. Voor diep in het maatschappelijk verkeer ingrijpende nieuwe wettelijke regels betreffende randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer, verdient het aanbeveling over te gaan tot zogeheten prospectieve normstelling. Dit wil zeggen dat de wetgever, voordat deze normen – volledig – in werking treden, gedurende een overgangperiode belanghebbenden de gelegenheid geeft hun maatschappelijk gedrag in te stellen op de regels en beperkingen, waaraan zij vanaf een bepaalde datum gebonden zullen zijn. Ook het bestuur is dan beter in de gelegenheid zich voor te bereiden op een verantwoorde uitvoering en handhaving van deze normen.

b. Uitvoering

10. De uitvoering van regelingen met sterke persoons- of omgevingsgebonden condities dient territoriaal of functioneel te worden gedecentraliseerd ten einde

een adequate geïndividualiseerde uitvoering mogelijk te maken. De WRR vraagt hierbij aandacht voor het versterken van het belang van de uitvoerders bij een correcte naleving van de regelingen. De mogelijkheid door informatisering een centrale uitvoering te bereiken moet niet worden overschat.

11. De uitvoering van beleidswetgeving dient zo plaats te vinden dat eventueel naderhand nodig blijkende sancties een logisch vervolg zijn op daaraan voorafgaand bestuurlijk gedrag: een normmarkerende handhaving vooronderstelt een normgebonden toepassing van de wet. Uitvoeringsproblemen moeten snel worden verholpen, omdat deze normoverschrijdingen door particulieren bevorderen.
12. Bij het niet op de formele wet berustende bestuur met financiële regelingen, dienen in beginsel organisatorische scheidingen aangebracht te worden tussen de instanties die het beleid vormen en het neerleggen in beleidsregels en de instanties die het uitvoeren. Beleidsregels, evenals de wijzigingen ervan, dienen gepubliceerd te worden. Deze regels dienen de marges te stellen waarbinnen ervan kan worden afgeweken. Wijzigingen van beleid die niet binnen de bekendgemaakte marges kunnen worden opgevangen, moeten zich weer spiegelen in wijzigingen van de beleidsregels.
13. De WRR bepleit een publiekrechtelijke regeling van bestuurlijke overeenkomsten tussen publieke instanties en particulieren, zoals bijvoorbeeld de beleids-overeenkomsten in het milieubeheer. De huidige onzekerheden omtrent de juridische bindingen waaraan het bestuur hierbij is onderworpen, zijn uit een oogpunt van rechtshandhaving ongewenst.

c. Handhaving

14. De verantwoordelijkheid voor de handhaving dient in de eerste plaats te liggen bij degenen die verantwoordelijk zijn voor het (te voeren) beleid. De WRR geeft daarom de voorkeur aan bestuurlijke handhavingvormen. Het strafrecht heeft hier een typische reservefunctie.
15. In de daarvoor in aanmerking komende beleidswetgeving zal systematisch naar mogelijkheden moeten worden gezocht om de belanghebbende burgers (of hun organisaties) meer te betrekken bij de bewaking van de belangen, die door deze wetgeving wordt beschermd. Hiertoe bestaan meer aanknopingspunten naarmate schendingen van de betrokken publiekrechtelijke normen meer – kunnen – samenvallen met inbreuken op in het privaatrechtelijk verkeer geldende rechtsplichten.
16. In het kader van de inkomens- en vermogensoverdrachten dient een bestuurlijke reactie te volgen op het niet naleven van een regeling of het ten onrechte een beroep doen op een regeling. Wanneer de bestuurlijke reactie echter niet adequaat zou zijn, bijvoorbeeld vanwege de ernst en omvang van de regeloverschrijding, dient een strafrechtelijke correctie te volgen.
17. De WRR doet de aanbeveling in het Wetboek van Strafrecht één of meer op het financiële verkeer tussen overheden en burgers toegesneden strafbepalingen op te nemen, met name gericht op de bestrijding van subsidiefraude. De Westduitse wetgeving over ‘Subventionsbetrug’ (par. 264 Strafgesetzbuch) kan hiervoor model staan.
18. Ten aanzien van de randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer, verdienen bestuurlijke handhavingvormen eveneens de voorkeur, waarbij de WRR voorstelt het sanctie-arsenaal uit te breiden met lichtere en gemakkelijker hanteerbare maatregelen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de

‘rechterlijke injunctie’ uit het Angelsaksische recht. Indien een bestuurlijke sanctie echter niet volstaat, omdat sprake is van ernstige verwijtbaarheid of grove nalatigheid, dient ook hier een strafrechtelijke reactie te volgen.

5.3 Rechtshandhaving en commune criminaliteit

5.3.1 **Commune criminaliteit: omvang, daders, slachtoffers en achtergronden**

Over een langere periode bezien zijn de cijfers over de geregistreerde gevallen van diefstal, vandalisme en geweld sterk gestegen. De cijfers over geweld stabiliseren zich echter in de laatste jaren. Dit laatste geldt ook voor sommige diefstallen, maar niet voor diefstallen uit woonhuizen en voertuigen en voor zakkenrollerij. Gezien de achtergronden van de commune criminaliteit, bestaat het risico van een verdere groei in omvang van deze delicten.

Over de slachtoffers bestaat niet veel duidelijkheid. Ook zonder nadere cijfermatige informatie lijkt het verantwoord vast te stellen dat de commune criminaliteit voor verschillende mensen sterk verschillende gevolgen heeft. Voor fysiek, sociaal en economisch zwakke mensen zijn de risico's groter en de gevolgen ernstiger. Niet iedereen heeft dezelfde mogelijkheden een risicovolle omgeving, in bijvoorbeeld een slecht onderhouden woonwijk, te vermijden en zich zo te onttrekken aan crimineel gedrag.

Verscheidene maatschappelijke ontwikkelingen kunnen bepalend zijn voor de toeneming van commune criminaliteit. In het algemeen kan worden geconstateerd dat de overgangsfase van jong-zijn naar volwassen-zijn steeds langer wordt, vooral als gevolg van een verlenging van de periode waarin jongeren onderwijs volgen. Door verlenging van deze overgangsfase wordt ook de periode van bij de jeugd behorend experimenteel en dikwijls normafwijkend gedrag langer.

Specifieke problemen doen zich voor onder jongeren met een ongunstig toekomstperspectief door een gebrekkige scholing en weinig kansen op werk. Dit is mede een achtergrond voor andere factoren die een rol spelen bij het ontstaan van criminaliteit, namelijk alcoholmisbruik en hard-druggebruik. Deze cumulatie van problemen ontstaat vooral bij de zogenoemde randgroepjongeren en een relatief groot deel van de tweede generatie etnische minderheden.

De ‘ontgroening’ van de bevolking heeft de afgelopen jaren een stabiliserend effect gehad op de omvang van de door jongeren gepleegde criminaliteit. Het is echter de vraag of de verder verwachte ‘ontgroening’ tot een daling van de jeugdcriminaliteit zal leiden. Zo zal de samenstelling van de groep jongeren veranderen, in de zin dat relatief meer jongeren met een ongunstig maatschappelijk perspectief die zich juist ten aanzien van normconformiteit in een moeilijke situatie bevinden (allochtone jongeren), er deel van zullen gaan uitmaken. Bovendien zet de genoemde verlenging van de overgangsfase naar volwassenheid naar alle waarschijnlijkheid voor meer jongeren door. Wat de omvang van de jeugdcriminaliteit betreft, zou dit het effect van de ‘ontgroening’ kunnen tenietdoen.

Veranderingen in de ruimtelijke omgeving blijken als zodanig niet van belang voor de frequentie van crimineel gedrag. Het zijn vooral de sociale kenmerken van de omgeving die bepalend zijn.

Het ontstaan van een informele economie, waarin de opbrengsten van vooral diefstal kunnen verdwijnen, lijkt mede een factor van belang bij de groei van een deel van de criminaliteit. Bestrijding van heling, die binnen deze economie een belangrijke functie vervult, is noodzakelijk maar niet eenvoudig.

5.3.2 **Bestuurlijke preventie en strafrechtelijke rechtshandhaving**

Er kan een relatie bestaan tussen de groei van de commune criminaliteit en de voorbeeldwerking van de overheid die zich zelf niet voldoende houdt aan haar eigen regels (buiten de sfeer van de commune criminaliteit). Een dergelijke

relatie is empirisch niet aantoonbaar, maar vanuit dit gezichtspunt zouden de aanbevelingen in hoofdstuk 2 van dit rapport ook van betekenis kunnen zijn voor het tegengaan van de commune criminaliteit.

Er zijn verder twee manieren waarop de overheid invloed zou kunnen uitoefenen op de groei van de commune criminaliteit. De handhaving van de regels zou kunnen worden verscherpt door een kwalitatieve verbetering van politie en justitie. De laatste jaren ligt echter het accent meer op bestuurlijke preventie als middel ter voorkoming en bestrijding van commune criminaliteit. In de nota Samenleving en criminaliteit worden voorstellen gedaan ter versterking van het toezicht, rechtstreeks of indirect, door beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en versterking van de sociale bindingen. Politie en justitie zouden zich volgens deze opvatting vooral moeten richten op het tegengaan van de categorie ernstige en georganiseerde misdrijven. Naar aanleiding van deze nota zijn op landelijk en lokaal niveau vele bestuurlijke preventieprojecten gestart.

Dit beleid is gebaseerd op de veronderstellingen dat er 1. weinig of geen relatie is tussen ernstige en minder ernstige vormen van criminaliteit en dat 2. de groei van de commune criminaliteit ontstaat in maatschappelijke omstandigheden die door de overheid beïnvloed kunnen worden met andere middelen dan de inzet van politie en justitie.

Uit analyses blijkt echter wel enige relatie tussen meer en minder ernstige vormen van criminaliteit, zoals bij het hard-druggebruik (aanvoer, handel) en meer algemeen bij de informele economie (heling). Het is verder de vraag of een zodanige beïnvloeding van de maatschappelijke achtergronden mogelijk is dat de inzet van politie en justitie ten dele blijvend overbodig wordt. De voorgestelde middelen zijn voor een deel zeer aanbevelenswaardig, zeker wanneer zij ook andere nuttige maatschappelijke doelen dienen. Maar het blijft de vraag of deze vormen van preventie een voldoende voorwaarde vormen voor het terugdringen van hinderlijke veel voorkomende criminaliteit.

Bestuurlijke preventie vooronderstelt een sluitstuk van strafrechtelijke repressie. Bovendien speelt bij bestuurlijke preventie de politie zelf een rol; de preventie die van haar aanwezigheid uitgaat ten aanzien van verschillende soorten criminaliteit, zoals geweld en inbraken, is moeilijk anders in te richten. De politie wordt door bestuurlijke preventie dus maar ten dele ontlast. Het in één verband brengen van maatschappelijke, bestuurlijke en justitiële reacties op vormen van de commune criminaliteit vergt een coöperatief en onderling afgestemd gedrag van de daarbij betrokken instanties. Dit te verwezenlijken is één van de belangrijkste taken waarvoor de overheid staat bij haar optreden tegen zorgwekkende ontwikkelingen in de veel voorkomende commune criminaliteit.

Bij de aanbevelingen wordt nagegaan in hoeverre bestuurlijke preventie kan worden aangewend ter bestrijding van commune criminaliteit. Hierbij worden respectievelijk versterking van het toezicht, beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving en versterking van maatschappelijke bindingen gerelateerd aan vandalisme, diefstal en geweld.

a. Versterking van het toezicht

1. De overheid kan bevorderen dat scholen en andere maatschappelijke organisaties, zoals sportclubs, sociaal-culturele voorzieningen en hulpverlenende instellingen, meer aandacht besteden aan normoverschrijdend gedrag. Het gaat hier vooral om vandalisme, dat immers veelal door schoolkinderen wordt bedreven. Maatregelen als het tegengaan van spijbelen en het beperken van openvallende lesuren zijn in dit verband zinvol, maar een diepergaande gedragsbeïnvloeding zou kunnen uitgaan van het betrekken van de leerlingen bij het onderhoud van het schoolgebouw en bij de rapportage en mogelijk het herstel van vernielingen. Belangrijk is uit een oogpunt van normmarkering

dat schooldirecties en -besturen gewicht hechten aan de kwaliteit van de leefomgeving rondom en in de school.

Wat betreft voetbalvandalisme, dit is in de eerste plaats een taak voor de clubs zelf. Zij dienen in onderling overleg of georganiseerd verband preventieve maatregelen te treffen. Pas buiten stadions enz. wordt de ordehandhaving mede een zaak voor het openbaar bestuur, dat zich tot het ingrijpen bij excessen moet beperken.

De versterking van het toezicht kan niet de vorm krijgen van een herstel van sociale controlepatronen uit de jaren '50. Daarvoor zou een bereidheid nodig zijn om zich te onderwerpen aan dwingende gezagsrelaties die mondige burgers veelal niet meer hebben.

2. Het overheidsbeleid dient zich te richten op het hernemen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen voor hun eigendommen. Bij een hierop gericht beleid is aan vele maatregelen te denken, zoals in de particuliere sfeer het differentiëren van polisvoorwaarden en premies naar gelang van genomen voorzorgsmaatregelen en in de publieke sfeer het rekening houden bij de opsporingsinspanning met een redelijke mate van preventie door het bedrijf of de geschade particulier zelf. Op deze manier kan worden voorkomen dat potentiële benadeelden op grond van een kosten-batenafweging het toezicht in de vermogenssfeer laten verslappen en de schade (bijv. van winkeldiefstal) afwentelen op derden, zoals de verzekering of de overheid.
3. Hoewel er weerstanden zijn tegen uitbreiding van particuliere bewakingsdiensten, meent de WRR dat zo een uitbreiding niet bij voorbaat hoeft te worden afgewezen. Mits aan strikte normen gebonden, kunnen deze bewakingsdiensten een actieve preventie verzorgen die dan niet naar de collectieve sfeer wordt afgewenteld.

b. Beïnvloeding van de ruimtelijke omgeving

4. Een consequent volgehouden bestuurlijke inspanning om kwaliteitsbederf van de openbare ruimte tegen te gaan vormt, aangevuld met gerichte politie-surveillance, wellicht het beste middel tegen vandalisme. Dit betekent dat schade van vernielingen moet worden hersteld en geen abandonnement door het bestuur mag plaatsvinden.
5. Bewoners zouden vernielingen stelselmatig moeten melden. Hiertoe kunnen gemeentelijke meldpunten worden ingericht. Het is op verschillende manieren mogelijk de betrokkenheid van de bewoners bij hun omgeving te versterken. In dit verband kan ook worden aangesloten bij voorstellen van de Commissie Roethof, zoals het bevorderen van de versterking van het functionele toezicht in kwetsbare wooncomplexen (huismeesters).
6. Waar het niet gaat om vandalisme, maar om voorkoming van diefstal en geweld, houdt de preventie die uitgaat van strafrechtelijke rechtshandhaving een overwegende rol.

c. Versterking van maatschappelijke bindingen

7. Versterking van maatschappelijke bindingen zou vooral moeten worden nagestreefd voor een deel van de bevolking, namelijk de strafrechtelijk problematische jeugd en hard-drugverslaafden. Versterking van maatschappelijke bindingen door individuele hulp en rehabilitatie zal nodig zijn, maar is niet genoeg. Daarnaast en in combinatie hiermee is een consequent vol te houden normmarkerende justitiële handhaving noodzakelijk.

8. Wil op lange termijn succes worden geboekt, dan is in het overheidsbeleid enerzijds een blijvende inspanning nodig om de kansen van groepen jongeren in ongunstige maatschappelijke omstandigheden (randgroepjongeren, een deel van de hard-drugverslaafden, een deel van de tweede generatie etnische minderheden) op goede scholing en werk te vergroten. Anderzijds dient de justitiële bejegening van daders die zich herhaaldelijk crimineel gedragen, te worden geïntensiveerd (hetgeen niet betekent dat iedere interventie moet worden besloten met strafoplegging; eerder in de justitiële keten zijn er veelal afdoende sanctiemogelijkheden; waar het om gaat is dat normen worden gemarkeerd, ook bij 'first offenders').
9. Om tot een effectief drugbeleid te komen, is het noodzakelijk dat op landelijk niveau beter inzicht ontstaat in wat drughulpverleningsinstanties doen en welke resultaten zij boeken. Aan subsidies en rijksbijdragen dient derhalve de voorwaarde te worden verbonden dat wordt voldaan aan een landelijk voorgeschreven, gestandaardiseerde verantwoordingsplicht in termen van een kosten/batenanalyse die inzicht geeft in de omvang en samenstelling van de behandelde verslaafdenpopulatie en in de resultaten van de aangeboden hulp.
10. Het verdient aanbeveling de beschikbare voorzieningen voor de behandeling en verdere maatschappelijke begeleiding van criminele verslaafden aan hard drugs te koppelen aan het justitiële optreden tegen 'drug-related' misdaad. Dit vereist dat het aanbod van deze voorzieningen kwantitatief en kwalitatief wordt afgestemd op de vraag die van deze koppeling het gevolg zal zijn. Indien de bestaande wettelijke mogelijkheden tot het uitoefenen van bestendige drang op verslaafden aan hard drugs, de facto in voldoende mate worden gerealiseerd, is de overstap naar *dwang*maatregelen (via wetswijziging) vooralsnog niet nodig.
11. De bestuurlijke controle op economische activiteiten zal samen met de politieke en justitiële controle gecoördineerd en versterkt moeten worden om de heling, die het patroon van diefstallen in stand houdt, tegen te gaan. Het Wetboek van Strafrecht zal voor een noodzakelijke intensieve bestrijding van heling op verscheidene plaatsen gewijzigd moeten worden.

5.4 Strafrechtelijke rechtshandhaving

Ervan uitgaande dat strafrechtelijke interventie slechts een beperkte rol dient te spelen bij de handhaving van instrumentele beleidswetgeving, maar een meer centrale plaats moet hebben bij de bestrijding van veel voorkomende *commune criminaliteit*, zijn de kwalitatieve aspecten van de strafrechtelijke rechtshandhaving onderzocht. Traditioneel worden hierbij de aspecten zekerheid, snelheid en strengheid onderscheiden tegenover het element 'rechtsgelichte', de bescherming van verdachten tegen een te voortvarende overheid. Het gaat hierbij echter om het vinden van een optimale mix, waarbij de elementen *zekerheid en snelheid* thans het meest voor verbetering in aanmerking komen.

De zekerheid van de Nederlandse strafrechtshandhaving blijkt beperkt, hetgeen vooral is toe te schrijven aan het lage ophelderingspercentage (ca. 23% van de geregistreeerde misdrijven). Het teruglopen van dit percentage blijkt min of meer parallel te lopen met het achterblijven van de politiesterkte bij de criminaliteitsontwikkeling. Andere mogelijke invloeden, zoals een geringere produktiviteit, een toeneming van moeilijke gevallen of een ander aangifte- of registratiegedrag, lijken hier niet van wezenlijk belang. De kans dat op een wel opgehelderd misdrijf een strafrechtelijke interventie volgt, daalt ook al geruime tijd.

Ook bij de snelheid blijkt de situatie niet gunstig. De afhandelingsduur van opgespoorde gevallen wordt voortdurend langer. Deze lange duur is in belang-

rijke mate te wijten aan verwerkingsproblemen bij het openbaar ministerie. De beperkte capaciteit, in samenhang met een toenemende bezorgdheid over de ontwikkeling van de criminaliteit, heeft intussen tot de opvatting geleid – neergelegd in de nota Samenleving en criminaliteit – dat vooral bij flagrante gevallen van veel voorkomende criminaliteit, zoals bij betrapting op heterdaad, steeds strafrechtelijke correctie noodzakelijk is en dat politie en justitie hun middelen vooral zouden moeten inzetten als sluitstuk van een preventiebeleid van burger en bestuur. De WRR ziet geen principiële bezwaren tegen de bestrijding van veel voorkomende criminaliteit met andere middelen dan de repressieve strafrechtstoepassing, al wijst hij wel op het gevaar van ongelijkheid als repressie tezeer wordt gekoppeld aan preventie door slachtoffers zelf. De Raad waarschuwt echter tegen een te gemakkelijk loslaten van het strafrecht, te meer omdat er aanwijzingen zijn dat intensivering van het strafrechtelijk optreden wel degelijk helpt.

De zekerheid en snelheid van de strafrechtelijke rechtshandhaving worden ten slotte ook aangetast in de laatste fase, waarin de tenuitvoerlegging van de interventies aan de orde is. In dit verband kan gewezen worden op de problemen bij de inning van geldboetes, de zeer beperkte mate waarin actie wordt ondernomen als de voorwaarden die aan een sepot of een veroordeling verbonden zijn, niet worden nageleefd en de lange wachttijden voordat sancties, vooral vrijheidsstraffen, worden uitgevoerd.

Ten einde de kwaliteit van de strafrechtelijke rechtshandhaving te verbeteren, doet de WRR de volgende aanbevelingen:

a. Politie

1. Gezien het verband tussen politiecapaciteit en beperking van veel voorkomende criminaliteit, ligt aantasting van de politiesterkte in elk geval niet voor de hand. Vergroting van de politiecapaciteit kan de zekerheid bevorderen, mits ook de efficiency aandacht krijgt en extra capaciteit inderdaad wordt gebruikt voor criminaliteitsbestrijding.
2. Bij delicten waar duidelijke vervolgings- en strafvorderingsrichtlijnen mogelijk zijn (bijv. het rijden onder invloed), kan snelle afhandeling worden bevorderd door de politie meteen de dagvaarding te laten uitreiken.
3. De mogelijkheden van wijkteams en van een meer dadergerichte benadering verdienen nader onderzoek.
4. Op lokaal niveau zijn planning en overleg nodig over criminaliteitsbestrijding en de overige politietaken.

b. Openbaar ministerie

5. Ter bevordering van de zekerheid dient het openbaar ministerie de sturende rol bij de criminaliteitsbestrijding, die het op grond van de wet toekomt, meer dan nu gestalte te geven. Ook bij beslissingen over al dan niet vervolgen moet meer beleidsmatig worden gewerkt.
6. Het tempo van afhandeling kan worden verhoogd door wijzigingen in de organisatie en werkwijze bij het arrondissementsparket. De functioneel ingerichte organisatie zou zo moeten worden hervormd dat per ‘type produkt’ een organisatie-eenheid bestaat die de afhandeling afrondt. De wijze van afhandeling (sepot, transactie, vervolging enz.) dient dan tevoren door een selectie-eenheid te zijn vastgesteld. Het nu zeer grote aantal bewerkingsstations en daarmee de ‘wachttijd’ kunnen zo worden gereduceerd.

7. Personele uitbreiding bij het OM die nodig kan worden door een verhoging van het ophelderingspercentage, moet niet worden uitgesloten.

c. Sancties en andere interventies

8. Omwille van de zekerheid is consequente uitvoering van eenmaal opgelegde sancties van groot belang. Daarom moet een verbeterde inning van geldboetes en transactiebedragen, alsmede een strengere reactie op het niet-nakomen van aan een sepot of vonnis verbonden voorwaarden, hoge prioriteit krijgen.
9. Het strafvorderingsbeleid dient optimaal de wettelijke mogelijkheden tot differentiatie van sancties te benutten (bijv. ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel als gedeeltelijke vervanging van gevangenisstraf). Verwerkingsproblemen behoren hierbij geen rol te spelen.
10. De invoering van een schadevergoedingsstraf, zonder wettelijke beperking van het bedrag dat aan benadeelden kan worden uitgekeerd, verdient ondersteuning.
11. De zeer zware belasting van penitentiare inrichtingen als gevolg van harddruggebruik door veroordeelden moet worden teruggedrongen. Hiertoe moeten meer mogelijkheden worden gecreëerd voor behandeling tijdens de detentie. De beschikbaarheid van penitentiare voorzieningen met een behandelingsgericht regime is hiervoor een voorwaarde.

Zakenregister

Aangifte

- gedrag 13, 130
- percentage 70, 131

Aanranding 68, 71, 127

Actieplan kleine criminaliteit 17

Administratief recht 117

Administratiefrechtelijke sancties, zie onder: Sancties

Adviesaanvraag 9, 22-24, 109, 145-146

Alcoholmisbruik 67, **75-77**, 150

Algemene Bijstandswet 46, 51-54

Algemene Politieverordening 92, 98, 105

Arrondissementsparket **135-138**, 154

Bedreiging 68, 71, 127

Belasting

- ontduiking, zie onder: Fraude
- wetgeving 22, 28, 36, 40, 42, 50, 57, 145, 148

Beleidsinstrumenteel, zie onder: Instrumenteel

Berekenend gedrag 33, **40-41**, 46-47, 60, 147

Bestuurlijk(e)

- handelen/optreden en (niet-)naleving van wettelijke voorschriften 22, 27-28, 39, 50-51, 92, 105-106
- overeenkomsten 56-57, 149
- preventie 16-17, 24, 65-67, **92-94**, 120-121, 145-147, 150-153
- (rechts)handhaving 23, 29-30, 58-60, 62-63 (zie ook: Sancties)
- toepassing van wetgeving 30, 32-33, 45, **49-58**, 59-60
- toepassing van strafrecht 113-114

Buitenwettelijk bestuur 32, 38

Burgemeester 98, 113, 133

Buurt 15, 65-66

Commissie kleine criminaliteit (-Roethof) **13-18**, 65-66, 75, 100, 105, 141, 145, 152

Consumentenbescherming 30, 48-49

Criminaliteit(s)

- bestrijding, passim
- commune, passim,
- cijfers/ontwikkeling/stijging **9-13**, 72-73, 94, 130-131, 153
- geregistreerde 12-13, 71-72, 130-131, 145, 153 (zie ook: Delict)
- kleine **13-16**, 18, 99, 115, 116, 133, 145

Dader(s) 62, **69-72**, 76, 81, 90, 97, 101, **103-107**, 109, 112, 114-116, 124, 132, 135, 140, 150-153

- gedrag 89
- gerichte aanpak 121, 130, 134, **141-142**, 144, 154
- groepen(populatie) 70-71, 90, 96-97, 103, 109, 120-121, 130
- potentiële 15, 84, 94, 102, 104, 118, 120, 140, 141

Dagvaarding 126, 135, 137-140, 154

Decriminalisering (van hard drugs) **81-84**

Delict(en), passim

- levens(bedreigende) 13, 25
- massaal gepleegd 14
- Opiumwet- 79-81
- tegen de openbare orde 72
- ter kennis gekomen/geregistreerd 9, 10, 116, 124, 131 (zie ook: Criminaliteit)

Diefstal(len) 9, 11-12, 15, 25, 65, 68-69, 72-73, 76-80, 89-92, 96-100,

104-105, 118, 122, 127, 130-132, 145, 150-153

- eenvoudige 72-73, 122
- fietsen 13-15, 69, 72-73, 90, 99
- gekwalificeerde 9, 73
- met braak, zie onder: Inbraak
- winkel 14, 17, 30, 69, 72-73, 98-100, 104, 122, 125, 127, 137, 152

Dienstverlening

- persoonlijke 29-30, **98-100**
- als alternatieve sanctie 103, 106, 142

Draagkrachtbeginsel 36

Drank- en horecawet 117

(Driehoeks)overleg 17, 113, **116**, **133-134**, 154

Drug(s) **77-88**

- beleid 81, 142-144, 152-153
- bestrijding 79-80, 143
- gebruik 77-78, 155
 - tijdens detentie 142-144, 150-151
- hulpverlening, zie onder: Verslaafde, hulpverlening aan
- markt 77-81, 85
- verslaafde, zie onder: Verslaafde
- vrije afdeling/detentie/inrichting 87-88, 143-144

Etnische minderheden **73-75**, 150, 153

Executie 106, 114-117, 136-137, **140-142**

First offenders 86, **109**, **120**, 135, 153

Fraude 10, 13, 14, 25, **36-42**, **51-54**, 60, 62, 72, 91, 94, 97, 114

Gedragcontrole

- bestuurlijke 24, 29-30, 50, **58**, 92, 145
- justitiële 29-30, 58, **60-61**

Geldboete 14, 59, 103, 140

Generale preventie 109, 116-117, 141

Gevangenismaatregel 86

Gevangenis(sen) 77-81, 86, 87, **142-144**

- straf(fen) 111, 119, 121, 140, 155

Geweld 14, 25, 65, 67, **70-72**, 89-90, 96, 134, 145, 150-152

HALT-bureaus 17

Hard drugs, zie onder: Drugs

Heling 77, 80-81, 84, **90-93**, 111, 150-151, 153

- bestrijding van 17, **105-106**

Heroïne **77-83**, 86, 94

- subcultuur 82-83

Hulpverlenende instellingen 84-87, 151 (zie ook: Verslaafden)

Hulpverleningscircuit 84 (zie ook: Verslaafden)

Inbraak 14, 68, 72, 76-77, 91, 94, 104, 122, 131, 137

Informele economie 25, 67, **90-92**, 150-151

Injunctie **59**, 61-62, 150

Inkomens- en vermogensoverdrachten 22, 24, 28, 32, 34, 36, 40, 46, 51, 57, 60, 62, 145, 147-149

Instrument(e)l(e)

- karakter/strekking van wetgeving 21-25, 33, 35-36, 40, 50, 60, 146-147, 153
- toepassing/gebruik van wetgeving 33, 35-39, 46-47, 145, 147-148
- wijziging/verfijning van wetgeving 33, 41
- handelen door de overheid 21, 31, 41
- toepassing/gebruik van het strafrecht 113, 118

Jeugd 15, 17, 18, 25, 67-68, 70, 82-83, 88, 93, **96-98**, 102-105, 107, 121, 145, 150, 152
(zie ook: Randgroepjongeren)
– en jongerenwerk 17
– criminaliteit **72-74**, 96, 150
Jongeren, zie onder: Jeugd
– allochtone 73, **75**, 83, 150
Justitieel apparaat 20, 23, 61, 86, 98, **104-105**, 113, 117-118, 121, 140, 146
(zie ook: Politie en Openbaar ministerie)

Korpschef 113, 133
Kwaliteitsaspecten (van strafrechtelijke rechtshandhaving) 119, **121-128**, 135, 138, 153

Legaliteitsbeginsel 19, 112, 117, 123
Legaliteitseis 32, 37-38, 43, 147

Maatschappelijke
– bindingen, zie onder: Sociale bindingen
– instituties/organisaties 15, 17-18, 31, 38, 51, **96-98**, 115, 151

Materieel gelijkheidsbeginsel 36, 50
Meststoffenwetgeving 45, 55

Milieu
– delict 59
– wetgeving 21-22, 28, 32-34, **48-49**, **55-56**, 148

Misdaad (-), zie onder: Criminaliteit
Misdrijven tegen leven en persoon 10
Mishandeling 9, 68, **71-72**, 109, 122, 125, 127, 141

Norm(en), passim
– markerend/markering 32, 51, 54, **59-60**, 61, 96-97, **103**, 105, 109, 119, 141, 151-152
– overschrijdend gedrag, zie onder: Regeloverschrijdend gedrag

Officier van Justitie 14, 113-114, 123-124, 126, 133, 137

Onderwijs 16, 73, **96-97**, 150

'Ontgroening' 73-74, 150

Openbaar ministerie/OM 31, 60, 62, 79, 106, 110-111, **113-118**,
121, 123-125, 127, 136, 141-142, 154-155
– beleid OM, zie onder: Strafvorderingsrichtlijnen en Vervolgingsbeleid
– doelmatigheid 135-140
– en politie 133-134

Openbare orde 60, 72, 93, 122, 129-130, 133

Opgehelderde delicten/misdrijven 1, 12, **122-130**, 145

Ophelderings(percentage(s)) 9, 10, 13, **69**, 111, 119-120, **122-130**, 131, 134, 140, 153, 155

Opium(wet) 81, 117, 122, 143

Opportuniteitsbeginsel 99, 112-113, 118, 136

Opsporing(s) 63, 111, 113, 116, 118, 120, 124, **127-130**, 133-134, 135
– activiteiten/-inspanningen 61, 88, 100, 113, 118, 130, 132, 152
– apparaat en vervolgingsapparaat 20, 30, 59-60, 105
– beleid/prioriteiten 78, 104, 112, 116
– bevoegdheden 110
– capaciteit 23, **98**, 128, **130**, 146
– diensten 114
– technieken 80, 115

Overheidsgedrag 145 (zie ook: Bestuurlijk handelen/optreden)

Pakkans 16, 41, 76, 79, 91, 99, 102, 118, 122, 131-132

Particuliere bewakingsdienst 100, 152

Penitentiaire inrichting, zie onder: Gevangenis)

Politie, passim (zie in het bijzonder: 103-107 en 128-135)

- budget 132
- capaciteit 131, 154 (zie ook: Opsporingscapaciteit)
- dwang, zie onder: Bestuurlijke (rechts)handhaving
- korpsen 130, 133
- plannen 116, 133
- sterkte 120, 128, 130, 131-132, 153-154

Preventie, passim

Prioriteit(stelling)

- bij handhaving van wetgeving van de sociale rechtsstaat 45, 53
- bij strafrechtelijke rechtshandhaving 112-115, 120, 133-134, 142, 154-155

Privaatrecht 117

- privaatrechtelijke sancties, zie onder: Sancties

Proportionaliteit 58, 112

- proportionaliteitsbeginsel 119, 141

Prospectieve normstelling 49, 148

Pseudo-wettelijke normen/regels/regelingen 27, 49-50, 54

Randgroepjongeren 25, 74, 77, 150, 153

Randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer 32, 35, 42-45, 48-49, 54-58, 62-63, 147-150

Rechter 14, 19, 39, 48, 50, 59, 110, 114, 116, 118, 123-125, 135-138, 142

- straf- 31, 61-62, 86, 117

Rechtsgehalte (als kwaliteitsaspect van strafrechtelijke rechtshandhaving) 23, 110, 119, 122, 135, 138, 153

Rechtshandhaving, zie onder: Bestuurlijk(e)- en Strafrechtelijke-

Rechts(on)zekerheid 33, 39, 43, 47, 56, 147

Rechtsstaat, 10, 13, 19-21, hfd. 2 passim, 81, 110, 145-147

- als resultaat 20, 32, 145
- als waarborg 19-20, 32, 145
- sociale: zie aldaar

Recidive 86, 141

Reclassering 86, 103

Regelgeving 10, 13, 17-18, 21-23, hfd. 2 passim, 78, 96, 145-148

- secundaire 35

- van de sociale rechtsstaat 10, 13, 22, 24, hfd. 2 passim, 145, 147

Regeloverschrijdend (normoverschrijdend) gedrag 9, 18, 20, 23, 27, 34, 36, 42, 46, 51, 57, 59-60, 62, 66, 101-102, 109, 145-147, 151

Registratie(methodiek) 13, 130 (zie ook: Criminaliteit en Delict)

Repressie, passim

Ruimtelijke omgeving 25, 65-67, 88-90, 92, 94, 100-102, 145, 151-152

Ruwheidsdelicten/-misdrijven 9-13, 22, 120, 131, 134

Samenleving en criminaliteit, nota 16-17, 65, 67, 74, 76, 92, 100, 111, 113, 115-117, 118, 119-121, 126, 133-134, 137-138, 140, 145, 151, 154

Sancties

- administratief(rechtelijke) 25, 58-60, 112, 117 (zie ook: Bestuurlijke rechtshandhaving)
- alternatieve 103, 106-107
- bestuurlijke 23, 62
- privaatrechtelijke 24, 146

Schade 17, 51, 59, 65, 69, 70, 94, 97-99, 101-103, 105-107, 113, 152

- vergoeding 58, 91, 109, 111, 117, 134, 142

Scholing 74, 150, 153

Sepot

- beleidssepot 123-125, 134, 135, 137, 138, 142, 154
- voorwaardelijk 137, 141, 154, 155
- en vervolgingsindicatielijsten 114

Slachtoffer(s) 13, 17, 67-68, 71-72, 76, 90, 98, 106-107, 115, 116, 118, 123, 134, 140, 141, 142, 150, 154

Snelheid (als kwaliteitsaspect van strafrechtelijke rechtshandhaving) 110-111, 120, 121-122, 124-126, 135-142, 153-154
Sociale bindingen 17, 18, 65-67, 92, 94, 102-103, 151-153
Sociale controle 15, 25, 65-67, 94-95, 121
Sociale ongelijkheid 102-103
Sociale rechtsstaat 10, 13, 19-21, hfd. 2 passim, 145-147
Sociale zekerheid(swetgeving) 22, 34-42, 51-54, 145
Sociale preventie 109, 112, 119
Straf 86, 95, 111, 112, 117-121, 140, 141
Strafrechtelijke rechtshandaving, passim (zie in het bijzonder: 22-23, 30-32, 61-63, 86-87, 103-107 en hfd. 4)
Strafrechtstheorieën 119
Strafvorderingsrichtlijnen 137, 138, 140, 142, 154
Strengheid (als kwaliteitsaspect van strafrechtelijke rechtshandaving) 121-122, 153
Subsidie(regelingen) 21, 25, hfd. 2, 67, 85, 92, 145, 148, 149, 153
'Subventionsbetrug' 60-61, 62, 149

Technopreventie 15, 92, 99
Toezicht 15-18, 24, 30, 65-67, 92-93, 94-95, 96-100, 101, 105, 145, 151-152
 – functioneel 15-16, 17, 67, 101
 – relationeel 17
 – versterking van het 65, 67, 92, 96, 145, 151-152
Transactie 106, 121, 123-125, 135, 136-137, 138, 154-155

Valsheid in geschrifte 32, 60
Vandalisme 9, 14-15, 17, 25, 65, 67, 69-71, 72, 75-76, 88-90, 93, 96, 97, 98, 101-102, 106-107, 109, 127, 145, 150, 151-152
 – voetbal: zie aldaar
Vergelding 109, 112, 119, 141
Verkeersdelicten 9, 14
Verkrachting 13, 71
Vermogensdelicten/-misdrijven 9, 10, 13, 22, 78, 109, 120, 123, 134 (zie ook: Diefstal en Inbraak)
Verslaafd(e)n 77-88 (zie ook: Drugs en Heroïne)
 – aantal 77, 84, 87
 – behandeling van 84
 – daders 86
 – drug- 79-80, 109, 111, 152
 – gedetineerden 86-90, 142-144
 – hulpverlening aan 84-86, 152-153
 – centrale registratie bij -, 85
 – kosten/batenanalyse van -, 85, 153
 – populatie 78, 81, 85, 88, 153
 – zwaar- (inkomsten, activiteiten) 77
Verstekvonnissen 140
Vervolgingsbeleid 78, 113-117, 123, 136-137, 141-142, 154
Visquoteringsregelingen 49
Voetbalvandalisme 14, 17, 69-71, 75-76, 98, 99, 152

Wegenverkeerswetgeving 24, 28
Wetgeving/wetgevingscomplex(en), zie onder: Regelgeving
Wijkteams 134, 154

Zedendelicten 13, 25
Zekerheid (als kwaliteitsaspect van strafrechtelijke rechtshandaving) 110-111, 120, 121, 123-124, 126, 128-135, 138, 140-141, 153-155
Zelfbescherming 24, 118
Zelfregulering (wettelijk geconditioneerde -), 48-49, 56, 58, 61, 148

Bijlage

Tekst van de adviesaanvraag 'Overheidsbeleid en normoverschrijdend gedrag'

- 1 De Commissie kleine criminaliteit heeft voorgesteld om adviezen in te winnen over de wijze waarop de preventie van normoverschrijdend gedrag door het daarop gerichte optreden van overheidsorganen kan worden versterkt en verbeterd. De regering heeft deze suggestie in essentie overgenomen en verzoekt met het oog daarop de WRR advies uit te brengen over de hieronder nader omschreven probleemstelling.

2 Centrale probleemstelling

2.1 Inleiding

Vanaf 1960 heeft de geregistreerde criminaliteit zich in absolute aantallen vertienvoudigd. Een stijgend aantal delicten gaat gepaard met geweld. Door deze stijgende criminaliteitscijfers is er allereerste twijfel ontstaan over de effectiviteit van de rechtshandhaving en wordt gezocht naar betere maatregelen in de preventieve sfeer.

De Commissie Roethof heeft recent verschillende nuttige voorstellen gedaan voor directe preventie van de kleine criminaliteit op het plaatselijk niveau. De voorstellen van deze commissie zijn overgenomen in de regeringsnota 'Samenleving en criminaliteit' uit 1985.

De overheid is echter ook nog op andere wijze betrokken bij het voorkomen van normoverschrijdend gedrag, namelijk daar waar dit gemakkelijk wordt door aard en wijze van regelgeving door de overheid zelf en door bepaalde typen van overheidsgedrag, die op *indirecte* wijze van invloed zijn op het ontstaan of de toeneming van criminaliteit. Deze verschillende vormen van overheids-optreden zijn – gelijktijdig met de gestegen criminaliteit – eveneens in aard en omvang toegenomen. De mogelijke relaties tussen het optreden van de overheid en haar dienaren in ruime zin en de frequentie en preventie van normoverschrijdend gedrag vormen het onderwerp van de adviesaanvraag.

2.2 Probleemstelling

Centraal in deze adviesaanvraag staat derhalve de volgende probleemstelling:

'Gegeven veranderde en veranderende maatschappelijke ontwikkelingen doet zich de vraag voor hoe de overheid haar gedrag in ruime zin moet inrichten om minder frequent en minder ernstig regeloverschrijdend gedrag van burgers te bewerkstelligen'.

Deze vraagstelling valt uiteen in vier probleemgebieden, die in onderlinge wisselwerking bestudeerd moeten worden, namelijk:

1. de *gewijzigde maatschappelijke omstandigheden*.
Te denken valt hierbij aan: het tempo van maatschappelijke veranderingen, de *weluaartsgroei* als oorzaak van vergrote *sociale mobiliteit*, het minder belangrijk worden van de *bindingskracht* van religieuze levensbeschouwingen (secularisatie), vergroting van de complexiteit en differentiatie in de samenleving, waardoor *consensusvorming* moeizaam wordt, verschuiving van normen en waarden en de toegenomen mogelijkheden voor actoren (personen en rechtspersonen) om zich aan de controle van de overheid te *onttrekken*.

2. gewijzigde en minder dichte *patronen van sociale controle*, zowel in formele als in informele zin.
3. het *minder vanzelfsprekend worden van overheidsgezag* in het algemeen en de aanvaarding van overheidsgezag in specifieke situaties bij een gelijktijdige *toename* van de omvang en de frequentie van het overheidsoptreden.
4. *gedragingen van overheden*, met name waar een handelende, actief optredende overheid door middel van regels, subsidies en andere voorzieningen normoverschrijdend gedrag van burgers en instellingen duldt of zelfs in de hand werkt.

Bij de inter-relaties van deze vier probleemcomplexen worden de relaties tussen gewijzigde maatschappelijke omstandigheden enerzijds en veranderde vormen van sociale controle en frequenter optreden van de overheid anderzijds als *achtergrond* genomen voor de *meer specifiek te onderzoeken* relatie tussen verminderd overheidsgezag, vermeerderd en veranderd overheidsgedrag en het ontstaan en voortbestaan van criminaliteit.

Gegeven een maatschappelijke context waarin overheidsgezag niet meer vanzelfsprekend is en overheidsgedrag criminaliteitbevorderend kan werken, rijst de vraag hoe en in welke richting de overheid haar gedrag in de meest ruime zin moet wijzigen ter voorkoming en bestrijding van regeloverschrijdend gedrag.

Bij de analyse van het probleem dient mede aandacht te worden besteed aan de onderlinge relaties tussen (1) vormen van overheidsgedrag (zowel in groot-schalige als in kleinschalige verhoudingen), (2) typen van criminaliteit (commune criminaliteit, kleine criminaliteit, calculerende normoverschrijdingen in de sociaal-economische sfeer, verkeerscriminaliteit en dergelijke) en (3) typen van publieke en maatschappelijke reacties op normoverschrijdingen. Juist vanwege het minder vanzelfsprekend geworden overheidsgezag, dat telkens opnieuw verworven moet worden, moet het uiteindelijke repressieve optreden in de justitiële sfeer (het strafrecht als ultimum remedium) steeds nauwkeuriger gezien worden in het verlengde van een keten van maatschappelijke en publieke reacties over regeloverschrijdend gedrag.

In het advies van de WRR dient tevens aan de plaats en de zin van het repressieve optreden in justitiële sfeer naast, na of in combinatie met andere maatschappelijke, bestuurlijke en publieke reacties, in het bijzonder privaatrechtelijke en bestuurlijke reacties, aandacht te worden besteed.

De bevindingen zullen, waar mogelijk, worden gezien in het licht van de beschikbare gegevens over de ontwikkeling van normoverschrijdend gedrag in vergelijkbare buitenlandse samenlevingen en de overheidsreacties daarop.

- 3 De regering ziet het rapport van de WRR gaarne voor 31 december 1987 tegemoet.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerrits/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

* Uitverkocht

In de derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag van de derde Raadsperiode 1983-1987

* Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

* Uitverkocht