

Het dreigende faillissement van justitie en politie

Het strafrecht is langzamerhand een vuilnisvat van de sociale ordening geworden. De politieke en justitiële organisaties kunnen door gebrek aan financiële middelen onvoldoende reageren op de behoefte. Hoewel een groot aantal activiteiten gaande is om verbeteringen aan te brengen, blijft tot dusverre in Den Haag de conclusie achterwege dat aantal en aard van de taken voor politie en justitie inmiddels vele malen te groot en te zwaar zijn. Naast organisatorische maatregelen zijn taakvermindering en zeer aanzienlijke budgetverhogingen dringend noodzakelijk.

PROF. DR. A. HEERTJE – MR. J.W. WABEKE*

Inleiding

Blijkens het jaarverslag van het Openbaar Ministerie over 1988 werden in het verslagjaar door de politie 1.113.511 misdrijven geregistreerd. Dit is 100.000 meer dan in 1987. Het aantal opgehelderde misdrijven daalde van 253.637 in 1987 tot 252.232 in 1988, dat is ongeveer 20%. Bij de arrondissementsparketten werden in 1988 ruim 210.000 gewone misdrijfzaken ingeschreven. Voor overtredingen geldt een veelvoud van deze getallen. De pak kans daarvan is minder dan 1%. Door de politie worden jaarlijks ongeveer 3.000.000 processen-verbaal ter zake van overtredingen opgemaakt.

De gemiddelde duur van de door de rechtbanken afgehandelde zaken is opgelopen van 261 dagen in 1986 tot 277 dagen in 1988. Uit gegevens van het CBS blijkt dat het patroon van stijging van normschendingen zich versterkt voortzet. Het aantal slachtoffers neemt toe. De indruk is dat het aanbod van misdrijven en overtredingen uit de samenleving toeneemt, terwijl het apparaat dat de plegers ervan moet opsporen, bestrijden en berechten niet wordt uitgebreid en diepte-investeringen in onvoldoende mate worden gepleegd. Er ontstaat een steeds grotere werkdruk en maatschappelijk is van een steeds minder effectieve bestrijding van de normschendingen sprake. Voor de totale interne veiligheidszorg reserveert de overheid f 4,4 miljard per jaar. Daarvan is voor politie en justitie per jaar blijkens de recente Miljoenennota f 3,5 mrd. in de begroting opgenomen, ook in de komende jaren. De in geld uit te drukken schade van de misdaad wordt beraamd op circa f 35 mrd. gulden¹.

De economische analyse van de misdaad levert een inzicht op in de niet-morele aspecten van de beslissing om de wet te overtreden. Daaraan kan ook worden ontleend welke nieuwe velden straks door de georganiseerde misdaad zullen worden aangeboord. Als er niets of te weinig gebeurt, zullen de maatschappelijke nadelen en derhalve de welvaartsverliezen een veelvoud worden van wat we gewend zijn. Wil men deze nadelen afwenden, dan moet de overheid het getij keren en grootscheeps investeren in het interne veiligheidsbeleid.

Beschouwing van misdaad en overtreding

Sociologen omschrijven criminaliteit ook wel als ongewenst afwijkend gedrag, dat middels een verbodsbepaling met straf wordt bedreigd. Niet elk ongewenst gedrag is strafbaar. Het omgekeerde geldt soms ook: niet ieder strafbaar gedrag wordt door de bevolking unaniem als ongewenst deviant gedrag gezien.

De legale middelen voor het bereiken van comfort, macht, aanzien en bezit zijn schaars. Van nature hebben mensen derhalve de neiging ook van illegale middelen gebruik te maken, ten einde de behoeftebevrediging te verhogen. Soms is de grens tussen legaal en illegaal vaag of wordt als vaag ervaren, zodat de overgang gemakkelijk plaats heeft. Dit proces staat ook onder invloed van de keuze van de samenleving omtrent de legitimiteit van oogmerken en middelen. Strafwetgeving kan ook wetschendingen voortbrengen. De drugswetgeving scheidt bij voorbeeld een extra schaarste door het bestrijden van het aanbod van drugs, waardoor feitelijk een zeer hoge prijs ontstaat en de illegale handel uiterst lucratief wordt.

In economische termen kan het maatschappelijke aanbod van ongewenst deviant gedrag in beginsel worden herleid tot individuele beslissingen omtrent het verdelen van de beschikbare tijd over legale en niet-legale of strafbare activiteiten. Voor- en nadelen worden afgewogen, waarbij de min of meer zekere beloningen voor niet-verboden handelingen en werkzaamheden worden vergeleken met de onzekere uitkomsten van onwettig gedrag. In het beslissingsmodel speelt de pak kans een belangrijke rol, alsmede de te verwachten straf indien men wordt betrapt. Het risico van verlies van maatschappelijk aanzien door openbaarmaking speelt in de afweging ook een rol, hoewel recente processen de indruk wekken dat sommige betrokkenen aan deze factor ex ante

* Prof. dr. A. Heertje is hoogleraar Staathuishoudkunde, Universiteit van Amsterdam. Mr. J.W. Wabeke is arrondissements-officier van justitie eerste klas (Rotterdam) en kantonrechter (Dordrecht). 1. Zie verslag symposium *Financiering van de veiligheidszorg*, mei 1989 en verslag onderzoek *Naar een economische benadering van criminaliteit en veiligheidszorg*, NEI, Rotterdam, oktober 1988.

een laag gewicht toekennen. Volgens de gebruikelijke economische analyse maximeert het individu een nutsfunctie onder randvoorwaarden, waarbij zowel in de doelfunctie als de nevenvoorwaarden naast financiële aspecten niet-materiële gezichtspunten kunnen worden verwerkt².

Door het subjectiveren van de oogmerken en de kosten van strafbaar gedrag sluit de economische analyse in termen van kosten en baten geenszins psychologische en sociologische verklaringen voor deviant optreden uit. Zo liet Opp onlangs zien dat de sociologische theorie, volgens welke individuen misdadigers worden door contacten met criminele patronen en isolement van niet-criminele sferen, heel goed verenigbaar is met de economische analyse van de misdaad³. Strafbaar gedrag in sociologische en economische zin beschouwd is een algemeen en permanent maatschappelijk verschijnsel. Het maakt zelfs deel uit van de samenleving. Strafbaar gedrag is niet volledig te voorkomen, doch hooguit terug te dringen. Volledige preventie zou in theorie mogelijk zijn na het opgeven van elke vrijheid en door de verhouding burgers versus wetshandhavers te brengen op bij voorbeeld één op één. Tussen dit onaanvaardbare uiterste enerzijds en het volledig achterwege laten van correctiemechanismen anderzijds, moet een maatschappelijk optimum worden gevonden.

In beginsel wordt dit maatschappelijke optimum gekenmerkt door de gelijkheid van marginale voor- en nadelen van het verder terugdringen van het niveau van criminaliteit en andere normschendingen. Zolang de inzet van extra middelen ter bestrijding van strafbaar gedrag een grotere opbrengst met zich brengt dan de daaraan verbonden kosten bedragen, is het maatschappelijk voordelig die bestrijding voor te zetten.

Zowel aan de opbrengsten- als aan de kostenkant kan men naast financiële ook niet-materiële aspecten in de calculatie opnemen. Men schiet door het optimum heen als de extra kosten van verdere bestrijding de extra opbrengsten overtreffen. Naar onze mening zit de samenleving echter aan de andere kant van het optimum, zoals wij verder op economisch-analytische en juridische gezichtspunten toelichten.

Het maatschappelijk optimum kan worden herleid tot de individuele welvaartsposities van de economische subjecten in de samenleving. Het zijn burgers die door de criminaliteit worden getroffen en het zijn de burgers, die de kosten van de bestrijding opbrengen. Velen betalen belasting en enkelen zetten hun persoonlijke veiligheid in de waagschaal. Daar staat voor allen tegenover het gevoel van grotere veiligheid, het onbekommerd kunnen genieten van de natuur en hetgeen de maatschappij te bieden heeft, naast de geringere materiële schade.

Gaat men ervan uit dat het maatschappelijke optimum Pareto-optimaal is, zodat de welvaart van individu A alleen maar groter wordt ten koste van de welvaart van een ander individu B, dan kan de vraag opkomen of de spelers in de samenleving door individueel gedrag dit optimum bereiken. Deze vraag moet in het algemeen ontkennend worden beantwoord, daar niet-coöperatief optredende subjecten zich voor het 'dilemma van de gevangenen' geplaatst zien ('prisoners dilemma'). Zij kiezen zonder coördinatie niet Pareto-optimale individuele posities, door hun bijdrage aan het bestrijden van criminaliteit zo klein mogelijk en hun nut ervan zo groot mogelijk te maken⁴. Het dilemma kan worden doorbroken door het mobiliseren van de publieke opinie en het optreden van de overheid, omdat dan de noodzakelijke communicatie tot stand wordt gebracht.

Dilemma's voor opsporing en berechting

Ook in juridische zin is bij de bestrijding van strafbaar gedrag sprake van het zoeken naar een optimum. In het

strafrecht zijn verschillende, met elkaar moeilijk te verenigen functies verenigd. Doelstellingen zijn het bieden van veiligheid, normbevestiging en onderdrukking van ongewenst gedrag. De middelen om die doelen te bereiken dienen vooral effectief te zijn. Functie van het strafrecht is verder het voorkomen van eigenrichting en het bieden van – ook processuele – rechtszekerheid. Hier spelen vooral bescherming en rechtmatigheid een rol.

Er speelt een permanent conflict tussen rechtsgehalte en effectiviteit bij het bestrijden van normschendingen. De samenleving vraagt enerzijds om het handhaven en bevestigen van normen, om veiligheid en onderdrukking van verboden gedrag, doch bepleit anderzijds respect voor de privacy en de democratische rechten van de burgers. Het vinden van de balans is moeilijk. Een strakke handhaving van de verkeersregels bij voorbeeld, onder gelijktijdige hantering van een complete formele procesgang is nauwelijks mogelijk. Evenmin is een harde bestrijding van de fraude, milieudelicten, en drugshandel goed te combineren met een even harde garantie voor de privacy van de woning en de middelen van communicatie. In de optimale situatie is er een evenwicht tussen doeltreffendheid en rechtsgehalte, tussen bestrijding en bescherming. In de actuele Nederlandse situatie is naar onze indruk dat evenwicht niet aanwezig.

Politie en justitie moeten nog steeds werken met in het begin van deze eeuw toegekende dwangmiddelen en formuleringen van de norm. Zo kan bij voorbeeld met rechterlijke machtiging en onder justitiële controle inbreuk worden gemaakt op de privacy van brief- en telefoonverkeer, doch dit is onmogelijk met andere vormen van communicatie.

Ook de drastische handhaving van het bankgeheim is thans veeleer een waarborg voor het plegen van fraude-delicten en witwassen dan een waarborg tegen ongewenste inbreuk op de privacy. De regels van opsporing en vervolging zijn aanmerkelijk zwaarder en formeler geworden. Al deze ontwikkelingen brengen hogere kosten met zich mee.

Er is ook een wanverhouding tussen enerzijds de taken van het justitiële apparaat en de uitbreiding daarvan en anderzijds de beschikbare middelen.

Het strafrechtelijke bedrijf kreeg in de laatste decennia een stroom van nieuwe opdrachten. Het werd onder meer belast met rechtspleging en rechtshandhaving op nieuwe gebieden van verkeer, milieu, fraude, computers, EG-regelgeving, drugs en slachtofferhulp, terwijl daarnaast werd bezuinigd op personeel en materiaal. Wetgever en overheid belasten justitie voortdurend met het handhaven van nieuwe wetten en regels en het afdwingen van niet zelden, juist strafrechtelijk, onvoldoende doordachte besluiten. Er zijn dramatische voorbeelden bekend inzake de handhaafbaarheid van strafbepalingen en overheidsbeleid (tarieven gezondheidszorg, binnenvaartschippers, euthanasie, graasverbod, afvalstoffen, vis- en melkquota, maximumsnelheid, arbeidsomstandigheden, discriminatie, enzovoort). Ook langs deze weg werd het justitiële bedrijf met hogere kosten opgezaadeld.

Regering noch volksvertegenwoordiging zijn bereid gebleken de groei van de middelen voor justitie af te stemmen

2. Zie G.S. Becker, *Crime and punishment: an economic approach*, *The Journal of Political Economy*, 1968, blz. 169-217; onlangs herdrukt in *Chicago studies in political economy*, onder redactie van G.J. Stigler, Chicago, 1988, blz. 537-592. Verder I. Ehrlich, *Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation*, *The Journal of Political Economy*, 1973, blz. 521-561. Een goed overzicht geeft R.W. Anderson, *The economics of crime*, Londen, 1976.

3. K.D. Opp, *The economics of crime and sociology of deviant behaviour*, *Kyklos*, 1989, blz. 405-430.

4. Er kan een Nash-evenwicht worden afgeleid, waarbij niemand zijn gedrag verandert zolang de anderen hun gedrag handhaven. Zie E. Rasmussen, *Games and information*, Oxford, 1989, blz. 29-37.

op de groei van het takenpakket en de verzwaring van de procedures. Aldus is de situatie ontstaan waarin aan de ene kant jaarlijks meer dan 1,1 miljoen misdrijven worden geregistreerd, waarvan er gemiddeld 250.000 worden opgehelderd, het aantal overtredingen niet meer te schatten is, doch, gelet op de uiterst geringe pakkans, boven het miljard moet liggen (bij voorbeeld 3 miljoen kleine overtredingen worden jaarlijks door de politie waargenomen en geverbaliseerd), het aantal strafbepalingen van wetten en besluiten zelfs door vakjuristen niet meer wordt overzien doch in de honderdtallen beloopt, terwijl aan de andere kant 35.000 politiemensen en enkele honderden bijzondere opsporingsambtenaren zijn ingezet, overuren sterk gelimiteerd zijn, budgetten gekort, en de rechterlijke macht voor strafrechtelijke afdoening slechts bestaat uit enkele honderden personen.

De voorzieningen van politie en justitie zijn minimaal. Secretariële ondersteuning en moderne kantoorapparatuur komen nauwelijks voor, huisvesting is vaak dermate ontoereikend, dat strikt formeel gesproken op sommige plaatsen de goedkeuring van de arbeidsinspectie niet zou worden verkregen. Er is een permanent tekort aan werkruimte, vervoer, celcapaciteit, ondersteunend personeel en opleidingsmogelijkheden. Het budget van de Nederlandse overheid voor interne veiligheid is thans ongeveer f 4,4 miljard. Een vergelijking: voor de defensie bedraagt het f 14 miljard, voor WVC f 11 miljard en voor onderwijs f 27 miljard.

Zo er aanvankelijk al sprake was van een maatschappelijk optimale bestrijding van de criminaliteit, dan heeft de samenleving zich daarvan inmiddels duidelijk verwijderd.

Deze niet-optimale situatie doet zich voor in een omgeving van ook anderszins uithollen van wet en wetshandhaving. Het draagvlak voor justitie is sterk afgebrokkeld. Terwijl in de samenleving het opsporen en berechten van mishandeling, levensberoving, diefstal en oplichting in het algemeen nog veel steun ondervindt, is dit niet of veel minder het geval met minder primaire delicten zoals drugs- en wapenwetgeving, alcohol- en verkeersdelicten of kraken. Maar ook de traditioneel primaire normen zijn aan erosie onderhevig. Onderzoeken geven een verbijsterend beeld van de normbeleving van grote groepen in de samenleving van diefstal (fiets, winkels) of fraude (verzekering, belasting). Grote groepen in de maatschappij aanvaarden de strafbaarheid van het verboden gedrag niet meer. Daarnaast zijn er talloze strafbepalingen die weliswaar op een parlementaire meerderheid steunen, maar die in de samenleving nauwelijks daadwerkelijke instemming en naleving ontmoeten. In deze categorie vallen bij voorbeeld fiscale strafbepalingen, milieuwetten en de maximumsnelheid. Het handhaven van deze regels stuit op algemene tegenwerking bij de opsporing en berechting en legt derhalve een onevenredig beslag op mensen en materiaal.

Door de sterke verschuiving in de maatschappelijke beleving van de uiteenlopende misdrijven, is het strafrechtelijk bedrijf onder een zeer hoge druk komen te staan. Men vecht bij wijze van spreken vaak niet alleen tegen de normschending, maar ook tegen de samenleving waarvan men juist de opdracht tot bestrijding heeft ontvangen, een opdracht die ook bij een neutrale attitude van de maatschappij zonder extra middelen al de beschikbare menskracht te boven gaat.

Ook is een enorme verharding opgetreden en het verzet tegen politieel en justitieel optreden is algemener en groter geworden. Zelfs gezagsdragers uiten hun ambivalente gevoelens. Tekenend is in dit verband dat de fiscus niet alleen belastingaanslagen oplegt aan drugshandelaren, maar ook overwoog btw te gaan heffen. Het gezag van de wet en de wetshandhaving is verder sterk aangetast door de vloedgolf van vaak niet-effectieve regelgeving, waaraan de overheid de samenleving heeft onderworpen.

Het gevolg van al deze ontwikkelingen is, dat in brede kring is ontdekt dat de pakkans bij normoverschrijding zeer

laag is en dat vervolging en berechting zeer moeizaam verlopen en erg tijdrovend zijn. Voorts wordt alom waargenomen dat de uitvoering van rechterlijke beslissingen uitermate onzeker is. Bovendien realiseert men zich in steeds bredere kring, dat de normopvattingen en normcodificaties niet noodzakelijkerwijs synoniem zijn. De ontdekking dat misdaad in deze zin loont, beïnvloedt sterk de beslissing van potentiële normschenders in een maatschappelijk ongunstige richting.

Een andere ontwikkeling waarmee in deze situatie rekening moet worden gehouden, is de niet meer terug te dringen rol van maffiagroepen. De drugsmafia is inmiddels voldoende bekend, maar ook op andere illegale maar economisch aantrekkelijke terreinen doet zich georganiseerde handel valt dit verschijnsel al waar te nemen: EG-fraude is het bekendste voorbeeld. Maar ook elders waar door verbodsbepalingen een extra schaarste voorkomt, treedt de georganiseerde normschending naar voren: koppelbazen, chemisch afval dumpen, wapenhandel, plutoniumsmokkel en boycot-ontduiking.

Misdaad loont daar alleen al omdat juist door het verbod een grotere spanning op de markt ontstaat en in versterkte mate omdat opsporing en vervolging vrijwel machteloos zijn geworden.

Maatschappelijke schade

De maatschappelijke schade door de voortschrijdende criminalisering van de samenleving kan nauwelijks te breed worden uitgemeten. De burgers hebben een toenemende kans het slachtoffer te worden van meer of minder zware misdrijven, waarvan de financiële en niet-materiële gevolgen vaak zeer ingrijpend zijn.

Onder de burgers is de schade voor de kwetsbaren in de samenleving het grootst; ouden van dagen, jongeren en zij die leven in de grote steden en een beneden-modaal inkomen genieten. Hun kwetsbaarheid is groot en bescherming gering. Niet zelden wordt onherstelbaar leed toegebracht. Jongeren komen daarnaast gemakkelijker en eerder in aanraking met criminele patronen en hebben daardoor een grotere kans ook zelf te participeren in het criminele circuit.

De reguliere afloop van het economische proces in de ondernemingen wordt steeds vaker en steeds ernstiger verstoord. Misdrijven zoals diefstal, verduistering en oplichting betekenen een inbreuk op het normale consumptiepatroon. Bekende voorbeelden vormen de talloze bedrijfsinbraken, winkeldiefstallen en gevallen van verzekeringsfraude (verzekeringspremies bij voorbeeld stegen daardoor enorm). De feitelijke inkomensverdeling in de samenleving wordt sterk in een scheve richting getrokken door de excessieve winsten die met sommige misdrijven kunnen worden behaald. Hetzelfde geldt voor de vermogensverdeling. Misdaadanalyses geven al enige tijd aan, dat ook in Nederland fraudemaffia's en drugsmafia's zijn ontstaan.

In de samenleving neemt daardoor de frustratie toe; de maatschappij wordt instabieler. Een volgende generatie krijgt een verziekte maatschappelijke infrastructuur aangeleerd. De burgers doen steeds meer een beroep op private instellingen ter beveiliging en het gevaar van eigenrichting is levensgroot aanwezig.

Dit proces van maatschappelijke ontreding wordt verder versterkt door het demoraliseren van de opsporingsambtenaren, de steeds geringere slagvaardigheid van het openbaar ministerie, de machteloosheid van rechterlijke beslissingen, de onverschilligheid van de burgers, de steeds krachtelozer overheid en de ontmoediging van de wetshandhaving.

Hoe langer dit proces voortwoekert hoe groter de inspanning, nodig om de ontwikkeling ten goede te keren. Ook in deze zin neemt de schade onevenredig toe. In dit opzicht is het vraagstuk van de criminaliteit vergelijkbaar met het milieuprobleem⁵. Te lange verwaarlozing, te gering draagvlak voor noodzakelijke beslissingen, te weinig preventie, te weinig correctiemiddelen en langzaam maar zeker onherstelbare schade.

Beleid

De oplossing van de geschetste problematiek schuilt niet alleen in het vergroten van het aantal politieagenten en het opleggen van strengere straffen. Er is meer nodig. Het gaat erom de kans te vergroten dat op ongewenst deviant gedrag strafrechtelijk wordt gereageerd. Allereerst dienen politie en justitie door reorganisatie en modernisering de bedrijfsvoering aanzienlijk te verbeteren. Hoewel intern veel op dit gebied gebeurt dienen ook van buiten oplossingen te worden aangedragen.

Op twee fronten kan verbetering worden bereikt. In de eerste plaats dienen de vraag naar en de taak voor het strafrechtelijke apparaat te worden beperkt en in de tweede plaats dienen de 'tools' meer geschikt te worden gemaakt voor de 'job'.

Het eerste aspect is een kwestie van beperken van de 'input'. Veel kan worden gedaan aan technische, sociale en bestuurlijke preventie van normschendingen. Op dit punt dienen grote investeringen te worden gedaan. Voorbeelden zijn: betere verlichting, beter beheer en bewaking, vandalisme-bestendige materialen, inbraakpreventie en fraude-bestendige bescheiden. Dit zou al zeer snel effect sorteren. Aan bewaking en beveiliging wordt jaarlijks f 1-1,5 miljard uitgegeven door bedrijfsleven en particulieren, een bedrag dat aanzienlijk zal moeten worden verhoogd. Ook de overheidsuitgaven op dit gebied dienen te worden vergroot. Het aanbod voor het strafrechtelijke bedrijf kan ook worden verkleind door decriminalisering en depenalisering. Er kan hier worden gedacht aan het overdragen van correctie-mechanismen. Vooral op de terreinen van economische delicten, algemene politieverordeningen en fraude is veel te bereiken. In plaats van strafbaarstelling van bepaalde normschendingen kan men administratieve maatregelen in het vooruitzicht stellen (denk aan fiscaliseren en administratief afdoen van (verkeers)overtradingen) en daarnaast civielrechtelijke mogelijkheden, voor herstel van de gewenste toestand en schadevergoedingen, vereenvoudigen.

Naast strafrechtelijke sancties in negatieve zin kan gedacht worden aan positieve 'sancties'. Een beloningsstelsel voor gewenst gedrag is in het algemeen effectiever en goedkoper dan een stelsel van bestraffing voor ongewenst gedrag. Voorbeelden hiervan zijn gemakkelijk te vinden in de milieubescherming: geen verbod van loodhoudende benzine en katalisatorloze auto's, maar goedkoper maken van loodvrije benzine en auto's met katalisator. Fiscale voordelen en subsidies kunnen minstens even corrigerend werken als verbodsbepalingen.

Ten slotte kan het strafrechtelijke apparaat zich op een aantal terreinen gewoon terugtrekken. Te denken valt aan gebieden waar, naar het oordeel van de samenleving, de kosten voor de rechtshandhaving niet meer opwegen tegen het nut ervan. Bij voetbal doemt die vraag bij voorbeeld op.

Het tweede aspect is een kwestie van afstemmen van doel en middelen. De onevenwichtigheid van rechtmatigheid en doelmatigheid zoals hiervoor aangeduid, moet enigszins worden gecorrigeerd.

Bevoegdheden en rechten van politie en justitie dienen in een redelijke verhouding te worden gebracht tot de middelen en mogelijkheden van de wetsovertreders.

Onontkoombaar is ook, dat voor een voldoende snelle en kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het afgeslankte takenpakket meer financiële middelen en menskracht beschikbaar moeten komen. Ook op dit gebied zijn al veel fouten gemaakt. Toen bij voorbeeld de hulp en de voorlichting aan het slachtoffer en de schadeloosstelling onderdeel van de taak van politie, justitie en rechtspraak werd gemaakt, werden slechts een of twee medewerkers per arrondissementsparket toegevoegd aan het bestaande personeelsbestand.

Daar er minstens zoveel slachtoffers als daders zijn, brengt de toevoeging van de verantwoordelijkheid voor de slachtoffers aan het takenpakket een enorme toename van de belasting van het strafrechtelijke bedrijf met zich. De toevoeging van personeel om die taak uit te voeren stond daarmee in geen verhouding. Dezelfde fout dreigt te worden gemaakt bij het concretiseren van het *Nationaal milieubeleidsplan*, dat wederom een enorme taakverbreding van het strafrechtelijke apparaat met zich mee zal brengen. Ondersteunend personeel voor de rechter en de officier dient drastisch te worden uitgebreid. Het personeelsbestand van ondersteuning van het Openbaar Ministerie nam landelijk af; vanaf 1986 met 116 arbeidsplaatsen. Thans resteert het landelijke cijfer van 1.235 voor de 24 parketten bij rechtbanken en hoven! Ook is het geen botte 'law and order'-opvatting om meer politie gewenst te achten. Thans is gemiddeld één politiefunctaris per 400 burgers beschikbaar voor hulp, ordehandhaving en opsporing.

Ten slotte kan de wetgeving worden gesaneerd met het oog op een snellere en effectievere procesgang. Een herijking gericht op het wegnemen van nauwelijks nuttige regels is dringend noodzakelijk. Een en ander dient hand in hand te gaan met investeringen in opleidingen en materiële voorzieningen, daar anders de potentiële verbetering niet in een daadwerkelijke wordt omgezet.

Conclusie

Wij hebben aannemelijk gemaakt dat omvang en compositie van het justitiële apparaat sterk afwijken van een maatschappelijk optimum, waarvoor geldt dat extra voordelen van een verdere reductie van onwettig gedrag niet langer opwegen tegen de extra nadelen van het teweegbrengen van deze reductie.

Wanneer de Nederlandse samenleving deze situatie wil bereiken, moet de effectiviteit van de justitiële bedrijfsvoering worden opgevoerd en moeten daarnaast extra middelen worden ingezet. Deze middelen kunnen worden ontleend aan beperkingen elders – bij voorbeeld op de voorzieningen voor de externe veiligheid – of aan extra lasten voor de burgers. Ook de burgers zelf zullen een groter aandeel moeten nemen in de preventie.

Een vermindering van het aanbod is ook noodzakelijk, hetwelk kan worden bereikt door conversie van strafrecht naar tuchtrecht, administratief recht en civiel recht, positieve 'sancties' en technische, sociale en bestuurlijke preventie. Ook kan het strafrecht terugtreden.

Op grond van al het voorgaande menen wij dat daarbij gedacht moet worden aan een verhoging van het overheidsbudget voor interne veiligheid met f 1 miljard.

Tegen de achtergrond van de door ons aangeduide schade en vergeleken met de uitgaven voor andere maatschappelijke problemen, een relatief bescheiden bedrag, met een aanzienlijk en voorspelbaar maatschappelijk rendement.

A. Heertje
J.W. Wabeke

5. A. Heertje, Voor niets gaat de zon op, *ESB*, 3 mei 1989, blz. 428-432.