

# Law and order

Deze week verscheen een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over rechtshandhaving<sup>1</sup>. Het rapport signaleert dat het beroep op de overheid om regels te stellen voor het gedrag van burgers en rechtspersonen en om toe te zien op de naleving van die regels sterk is toegenomen. De capaciteit van de overheid om regelgeving toe te passen en de naleving ervan te controleren is echter niet meegegroeid.

De oorzaken van de gestegen vraag moeten we, volgens de Raad, zoeken in de industrialisatie. Vergaande arbeidsdeling en grote sociale en geografische mobiliteit hebben geleid tot verwatering van de sociale banden binnen de familie en de buurt. De daaruit voortvloeiende afname van de sociale controle heeft tot een machtsvacuüm geleid waarin bepaalde vormen van criminaliteit gedijen. De massaproductie en massaconsumptie, die door de industrialisatie mogelijk werden gemaakt, hebben bovendien vraag naar regelgeving en nalevingscontrole uitgelokt om de externe effecten te bestrijden. Ten slotte heeft de overheid een omvangrijk stelsel van wetten en regelingen in het leven geroepen om doelstellingen als minimale bestaanszekerheid, aanvaardbare inkomensverhoudingen, voor ieder toegankelijk onderwijs, goede en betaalbare huisvesting e.d. te realiseren. Dit stelsel roept door zijn omvang en ingewikkeldheid allerlei controleproblemen op.

Dat de controlerende capaciteit is achtergebleven bij de behoefte komt doordat de relatieve prijs van rechtshandaving fors is gestegen. Dit hangt samen met de algemene stijging van de arbeidskosten en achterblijvende produktiviteitsstijging in de dienstverlening. Om kosten te sparen is uitbreiding van het aantal controlerende ambtenaren vrijwel altijd nagelaten. Voor het corrigeren van de scheefgegroeide situatie op diverse gebieden, geeft de WRR verscheidene oplossingsrichtingen aan.

Een eerste benadering is herziening van de regelgeving. De WRR doet hierbij vooral op de regelgeving die de financiële verhouding tussen overheid en burgers regelt: de belastingwetten, de sociale zekerheid, inkomensafhankelijke subsidies enz. Dat er grote uitvoerings- en controleproblemen zijn op dit terrein heeft de overheid grotendeels aan zich zelf te danken. Met beter doordachte regelgeving, uitvoering en sancties zouden veel van die problemen te voorkomen zijn. Zo moeten uitvoerders belang hebben bij correcte toepassing van de regels en dienen ontwerp en uitvoering gescheiden te zijn. Sancties op niet naleven of niet voldoen aan de voorwaarden dienen rechtstreeks door de uitvoerders opgelegd te kunnen worden. Strafrechtelijke sancties zouden alleen een laatste redmiddel moeten zijn.

De regeloverschrijding tussen burgers onderling leent zich minder voor bestrijding door middel van herziening. Het gaat hier veelal om fundamentele regels van het kaliber gij zult niet stelen, die vanouds primair door sociale controle werden gehandhaafd en secundair door politie en justitie. Het wegvallen van de sociale controle heeft politie en justitie voor schier onoverkomelijke problemen geplaatst. De kleine criminaliteit is daarom de laatste jaren veelal benaderd als een sociaal-psychologisch probleem dat met bestuurlijke maatregelen zou moeten worden opgelost. Die maatregelen zouden moeten aangrijpen bij sociale kenmerken van de daders van vandalisme, diefstal en geweldpleging, in casu vooral mannelijke jongeren met zwakke sociale

bindingen, gebrekkige scholing, geringe kansen op werk en in veel gevallen alcohol- of hard-drugmisbruik. Aanvullend zou aan preventie kunnen worden gedaan door vanuit scholen en verenigingen meer toezicht op en zorg voor de gebouwde omgeving te organiseren.

De bestuurlijke aanpak kan volgens de WRR in het algemeen het strafrechtelijk optreden echter niet vervangen. De overheid moet politie, openbaar ministerie en de rechterlijke macht versterken om sneller en zekerder daders op te sporen, te berechten en te straffen. Als niet op die manier duidelijk wordt aangegeven wat mag en wat niet, is preventie zinloos. Bestuurlijke preventie van veel voorkomende criminaliteit kan volgens de Raad alleen dan effectief zijn als de doelgroep de stok van boete, vrijheidsstraf en alternatieve straf achter de deur weet.

Dat 'law and order' evenwel ook ernstige beperkingen kent laat de WRR zien in een economische analyse van het hard-drugprobleem. Kenmerkend voor sterk verslavende drugs is dat verslaafden tegen iedere prijs bereid zijn te kopen. De vraag is, met andere woorden, sterk prijsinelastisch. Gegeven een bepaald aantal verslaafden betekent dit dat beperking van het aanbod de prijs omhoog jaagt. Naarmate de autoriteiten meer succes hebben bij de bestrijding van de handel, stijgen dus de prijzen en winsten van de drughandelaren. De toetredingsdrempel, die wordt gevormd door de kans op arrestatie en veroordeling, is dan nooit hoog genoeg om het aanbod volledig te doen opdrogen. Het arrestatierisico kan bovendien verminderd worden door strakke organisatie van de handel, wat de vorming van georganiseerde bendes stimuleert. Bovendien is de handelswaar gemakkelijk te verstoppen en te vervoeren, en zijn de inkoopmogelijkheden te talrijk om volledig in de gaten te houden. De verslaafden, die elke dag een bepaalde dosis nodig hebben, zullen ongeacht de prijs net zoveel diefstal, fraude en prostitutie plegen als noodzakelijk is om die dosis te kunnen betalen. Daarmee is de link gelegd naar de kleine criminaliteit. Terwijl de vraag naar drugs dus zeer prijsinelastisch is, is het ermee samenhangende 'aanbod' van kleine criminaliteit pervers elastisch: hoe minder het oplevert, hoe meer de samenleving ervan krijgt 'aangeboden'.

Zo komen twee verbanden boven water die de 'law and order'-benadering van de hard drugs ontkrachten. In de eerste plaats stijgt de afgeleide criminaliteit van verslaving naarmate de strijd tegen de drughandel beter lukt. In de tweede plaats geldt dat hoe meer succes de politie heeft in het optreden tegen de heling, des te lager de prijzen zijn die de helers betalen en des te meer de verslaafden zullen stelen om hun dope te kunnen betalen. Deze 'marktanalyse' voert tot de slotsom dat decriminaliseren van het druggebruik de beste oplossing is. Vooral om redenen van buitenlandse politiek is die stap voorlopig echter onmogelijk. Het voorbeeld leert wel dat de overheid ook in de sfeer van het strafrecht de marktkrachten niet kan negeren.

W. Sietsma

1. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, Rapporten aan de regering nr. 35, Den Haag, juni 1988.