

dwaars

Scheiding van uitvoerende en handhavende macht

Handhaving van normen is van groot belang voor de burger. Vanwege de overbelasting van politie en justitie bestaat er onmiskenbaar een neiging om het toezicht te verschuiven naar het bestuur. Zo wordt in de recente beleidsnota *Criminaliteitsbeheersing* een aparte plaats ingeruimd voor de handhaving van – zoals het daar heet – de “kleine norm”. Daarmee worden – zo zegt de nota – gedragsvoorschriften bedoeld “met een betrekkelijk geringe morele lading, die relatief vaak worden overtreden. Te denken valt aan *graffiti*, illegaal storten van (klein) afval, parkeerovertrdingen, fietsen in een voetgangersgebied, openbare dronkenschap. Het gaat om «kleine ergernissen» («overtredingen» in wetstechnische zin), die onder meer door hun aantal tot onbehagen en verontrusting leiden.” Politie en justitie hebben veel te weinig capaciteit om consequent toe te zien op de naleving van zulke “kleine” normen. De schending wordt daardoor in de praktijk een steeds nijpender probleem.

In die nota wordt daarom een nieuwe aanpak voorgesteld. Niet politie en justitie, maar het lokaal bestuur wordt verantwoordelijk gesteld voor het toezicht op de naleving van deze normen. Als er echter door de gemeenten voldoende preventieve maatregelen zijn getroffen, “zullen politie en justitie daaraan in beginsel een passend strafrechtelijk vervolg moe-

van grotere normen heeft het strafrecht de afgelopen decennia “een stap terug” gedaan wegens het specialistische karakter van veel normen op de terreinen van economie, gezondheid en milieu. Weliswaar is overtreding van die normen strafbaar, maar de bestuurlijke handhaving staat voorop. Ambtenaren van vergunningverlenende en toezichthoudende instanties kunnen meestal beter dan politie en openbaar ministerie de vinger aan de pols houden. Aan deze, vanuit het standpunt van de overheid “rationele” aanpak kleven bezwaren. Personen en bedrijven waarop toezicht wordt uitgeoefend, zien de ambtenaren primair als contactpersonen, bijvoorbeeld voor de vergunningverlening. Blijkt er iets aan de naleving te schorten, dan proberen de ambtenaren pri-

In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer:

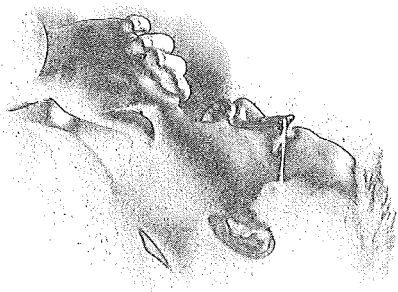
Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.

ten geven." Gegeven de onderbezetting van politie en justitie is dit vermoedelijk een slimme aanpak. Intussen moet wel de vraag worden gesteld of het vraagstuk net zo zou worden beoordeeld, als het niet vanuit de (onderbezette) justitiële overheid werd gezien, maar uit het perspectief van de burgers. De handhaving van "kleine normen" – even daargelaten dat het in de gegeven voorbeelden toch om misdrijven gaat, zoals vernieling en beschadiging (artikel 350 Wetboek van Strafrecht) – is voor de samenleving van grote betekenis.

In 1982 verscheen in *Atlantic Monthly* een befaamd geworden artikel van de hand van de criminologen George Kelling en James Wilson onder de titel *Broken Windows*. Zij beschreven daarin de invloed van ogenschijnlijke kleinigheden, zoals een ingegooide ruit en andere vernielingen, op het opkomen van ernstiger vormen van criminaliteit. Verwaarlozing leidt van kwaad tot erger en uiteindelijk tot onveiligheid. Wie de geschiedenis kent van de onherbergzame flatgebouwen in sommige Nederlandse stadswijken kan daarvan zonder moeite voorbeelden geven, evenals de regelmatige treinreiziger. Tijdig tegengaan van verloedering zou hoge prioriteit moeten hebben. Daarom gaat het bij de handhaving van de "kleine normen" om een wezenlijk deel van de rechtshandhaving, dat niet afhankelijk mag worden gemaakt van bestuurlijk toezicht.

De verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving mag niet worden vertroebeld door bestuurlijke "afwegingen" en "prioriteiten". Het recente verleden heeft laten zien dat het vermengen van toezicht en handhaving ongelukkig is. Ook inzake handhaving

mair met goede raad en tussentijdse afspraken een oplossing te vinden. Vaak pakt dat goed uit, maar het komt ook regelmatig voor dat de ambtelijke vertegenwoordigers van een bestuursorgaan worden meege-sleept in een soort gedoogsituatie. Als de overtreding eenmaal een tijd heeft voortgeduurd, wordt het voor de toezichthouders steeds moeilijker om – als zij dat willen – alsnog krachtig op te treden. Mogelijk speelde dat een rol in gemeenten waar zich als gevolg van tekortschietende brandveiligheid en riskante vuurwerkopslag regelrechte rampen hebben voorgedaan. Dan blijkt dat de klassieke scheiding tussen het openbaar ministerie – dat zou kunnen worden beschouwd als de "handhavende macht" – en het bestuur – de "uitvoerende macht" – zo gek nog niet is. Deze hoeft overigens aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het beleid van de "handhavende macht" absoluut niet af te doen. Als het openbaar ministerie – al dan niet geflankeerd door gespecialiseerde diensten voor de handhaving – daadwerkelijk de leiding krijgt of herneemt over de rechtshandhaving als geheel, zal dat in twee richtingen verhelderend werken. Bestuurlijke instanties hoeven zich niet meer in bochten te wringen om hun rol als vergunningverlener en begeleider van bedrijven te combineren met de adviseur van degenen tegen wie mogelijk moet worden opgetreden; het openbaar ministerie kan anderzijds zijn volle verantwoordelijkheid nemen ook als het gezag heeft over gespecialiseerde opsporingsdiensten. Of het nu gaat om kleine of grote normen: de samenleving heeft belang bij deze machtscheiding.



Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin