

Mr. J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth

## Rechtshandhaving en de verantwoordelijke maatschappij



Hoewel de zorgen over ons niveau van rechtshandhaving allerminst verminderd zijn, is er op een punt inmiddels belangrijke vooruitgang geboekt: De opvatting, dat de criminaliteit en schending van wetten en regels een omvang heeft aangenomen, die niet meer aanvaardbaar is, wordt eindelijk in zeer brede kring gedeeld.

In het begin van de jaren tachtig waren degenen, die ernstig verontrust waren over de ontwikkeling en handhaving van het recht, eenzame roependen in de woestijn en voornamelijk te vinden onder direct betrokken deskundigen. Zij slaagden er nog niet in het onderwerp van de rechtshandhaving hoog op de politieke agenda te krijgen. Op dezelfde manier hebben financiële woordvoerders in de Kamer, ministers van Financiën en macro-economen in den lande jarenlang gewaarschuwd voor de totaal uit de hand lopende overheidsuitgaven, voordat eindelijk het besef doordrong, dat er fors moest worden omgebogen op de collectieve uitgaven en wat daarvan de consequenties waren voor alle beleidsterreinen. In de Kamer worden sindsdien geen verhogingen van begrotingsposten meer bepleit zonder dat tegelijkertijd wordt aangegeven welke andere voorgenomen uitgaven kunnen worden verlaagd.

Het CDA zag zich in die discussies over

de ombuigingen voor keuzen geplaatst, die een grondige herbezinning op de taken van de overheid noodzakelijk maakte. Terwijl het kabinet-Lubbers I aan de slag ging met de zogenaamde grote operaties (decentralisatie, deregulering, reorganisatie van de rijksdienst, en heroverweging van uitgaven en privatisering), zette het CDA de discussie politiek-ideologisch op scherp met het verder ontwikkelen van denkbeelden over de overheid en de verantwoordelijke samenleving.

In dit zomernummer waar een aantal schrijvers uiteenzet hoe zij op allerlei beleidsterreinen kansen zien de zorgzame samenleving gestalte te geven, wil ik aandacht besteden aan een taak, die heel specifiek bij de overheid thuishoort: namelijk het ontwikkelen en handhaven van het recht.

De rechtsontwikkeling houdt ten nauwste verband met maatschappelijke opvattingen over de taken van de overheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de jaren zestig en zeventig, toen de verzorgingsstaat gestalte kreeg en steeds meer verantwoordelijkheden aan de overheid werden toebedeeld, de wetgeving in om-

---

Mevrouw mr. J.J.M.S. Leyten-de Wijkerslooth de Weerde-steyn (1935) is lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

vang aanzienlijk groeide en voortdurend gedetailleerder en verfijnder werd. Het is echter wel verwonderlijk, dat naarmate in de jaren tachtig de roep om deregulering toenam een dereguleringsoperatie ter hand werd genomen zonder in de politieke discussie daarover een duidelijke relatie te leggen met de zich wijzigende opvattingen over de verzorgingsstaat. Ondanks de in de jaren daarna volgende teleurstelling over het moeizaam verlopen van de dereguleringsoperatie werd (en wordt ook nu nog steeds) onvoldoende onderkend, dat een forse vermindering van regelgeving alleen kan worden bereikt na een heroverweging van overheidsstaken. Als christendemocraat voeg ik daar dan aan toe, dat deregulering zal moeten berusten op de gewijzigde visie op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. Minister-president, drs. R.F.M. Lubbers, hield op 22 april dit jaar een rede ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid. In die rede koppelde hij – naar mijn oordeel volstrekt terecht – de discussie over de verzorgingsstaat met de discussie over de deregulering en de rechtshandhaving. De krantencommentaren waren overwegend verbaasd, kritisch en overigens vol misverstanden.

Misverstanden, omdat die commentaren eigenlijk de bevestiging waren van wat Lubbers in zijn rede onder meer had betoogd, namelijk dat we in een overgangsfase verkeren, waarin tegengestelde signalen vanuit de samenleving de overheid bereiken: enerzijds pleidooien voor overheidsingrijpen, die een onverminderd vertrouwen in de mogelijkheden van de overheid te zien geven en anderzijds pleidooien voor een terugtred van de overheid.

### Overbelaste overheid

Er is over de verzorgingsstaat en de overbelaste overheid, die er het gevolg van is zoveel geschreven en gepubliceerd, dat ik er hier niet meer uitvoerig op wil ingaan.

Aan de hand van de vier kernbegrippen van het CDA volsta ik in dit kader met het volgende:

- 1 Het is in mijn ogen geen goed rentmeesterschap, als wij onze welvaart van nu betalen met torenhoge staatschulden, die we ter aflossing aan onze kinderen nalaten. Het is beschamend, dat we onze welvaart eerst betaald hebben met behulp van de inwoners van onze koloniën, vervolgens met het importeren van goedkope arbeidskrachten uit arme landen en nu ook dat niet meer kan door het maken van schulden ten koste van de volgende generatie.
- 2 De solidariteit wordt bij massale, anonieme overheidsregelingen niet meer beleefd of als zodanig onderkend. Wie beseft er eigenlijk nog, dat hij bij het ontduiken van belastingen of sociale premies onrecht doet aan de zwaksten in de samenleving, die daarvan de dupe worden, omdat in hun belang die regelingen zijn gemaakt? In de overzichtelijke situatie van een bedrijf, waar werknemers bereid zijn een loonoffer te brengen om gedwongen ontslagen te voorkomen, wordt die solidariteit duidelijk nog wel opgebracht.
- 3 Hoe gaat het met de gespreide verantwoordelijkheid, als we bij alles wat in de samenleving fout gaat een beroep op de overheid kunnen doen, waarna de overheid dat beroep schijnbaar honoreert door weer een taak op zich te nemen en er ingewikkelde regelingen voor te ontwerpen?
- 4 Hoe gaat het tenslotte met de gerechtigheid, waar de overheid toch specifiek voor heeft op te komen, als regering en Staten-Generaal enorm veel energie besteden aan het formuleren van allerlei idealistische doelstellingen in al die verfijnde wet- en regelgeving en zich vervolgens volstrekt onvoldoende bekommeren over de vraag of de burgers bereid zijn die regels na te leven en of er eventueel een toereikend instrumentarium is om die regels te handhaven?

Kan de rechtvaardigheid niet eveneens in het gedrang komen, als regelingen met een bepaalde – alweer goede – bedoeling worden gemaakt, maar in de praktijk nieuwe onrechtvaardigheden voor andere groepen tot gevolg hebben? Zo is in het onderwijs de regeling tot stand gebracht, dat bij teruglopende leerlingenaantallen de laatst bijgekomen leerkracht met de minste dienstjaren voor ontslag in aanmerking komt om daarmee de kwetsbare positie van gehuwde vrouwen althans enigszins te beschermen. Voor jongere leerkrachten heeft dit echter de vergaande consequentie, dat inspanning en toewijding in hun werk niet meer mee kunnen wegen bij een ontslagbeslissing en bovendien, dat de kwaliteit van het onderwijs aan jonge kinderen toch niet die prioriteit heeft, die wij er in andere debatten aan lijken te geven.

In het kader van dit artikel verdient met name het laatste punt van de gerechtigheid nadere aandacht en uitwerking. Ik kom daarop hieronder terug.

### **De democratie**

Het behoeft misschien enige toelichting, waarom ik hecht aan een betere handhaving van wet- en regelgeving en dus ook een ander type rechtsontwikkeling bepleit, waarover zodadelijk meer. Daarbij moet ik een wat ruw onderscheid maken tussen wetgeving, die zeer diep in het rechtsbewustzijn van de bevolking is verankerd, zoals het commune strafrecht, en wetgeving, die voor de organisatie van een gecompliceerde en overbevolkte samenleving als de onze noodzakelijk is, het orderingsrecht; en wetgeving, die poogt een sociale rechtsstaat tot stand te brengen, uitvoering gevend aan de sociale grondrechten. Met name in de laatste twee categorieën is de afgelopen 20 jaar de regelgeving zeer sterk uitgebreid. Zodanig zelfs dat de burgers het niet meer konden bijbenen en langzaam maar zeker begonnen zijn de regels te negeren of te overtreden.

Het is alweer een jaar of vijf geleden, dat een topambtenaar van de belastingdienst in een pleidooi voor vereenvoudiging van het belastingrecht betoogde: twee van de drie belastingplichtigen knoeien met de belastingen; we moeten opschieten, anders begint de derde ook nog. Die eenvoudige belastingwetgeving is er nog niet. Of de derde belastingplichtige begonnen is, weet ik niet. Het voorbeeld van de belastingen is aan te vullen met voorbeelden op andere beleidsterreinen uit de laatste twee categorieën wetgeving.

---

**Als burgers massaal wetten overtreden dan is dat schadelijk voor de democratie.**

---

Als burgers op deze manier beginnen te wennen aan het negeren en overtreden van democratisch genomen beslissingen, en als politieke partijen, regering en Staten-Generaal niet tijdig tot inkeer komen, dan is dat om te beginnen schadelijk en gevaarlijk voor de democratie zelf. Op de tweede plaats gaat de overheid falen in haar specifieke taken namelijk het in stand houden van een sociale rechtstaat, omdat het haar niet lukt de burgers ertoe te bewegen de regels na te leven, die met het oog daarop zijn gesteld. De toenemende druk om de rechtsbescherming tegen de overheid te verbeteren en te perfectioneren beschouw ik eveneens als een verschijnsel van de falende overheid. Hoe nodig en gewenst die rechtsbescherming ook naar mijn oordeel overigens is, in de teneur van

die pleidooien klinkt steeds meer door, dat de overheid een ernstige bedreiging is voor de burger in plaats van degene, die het algemeen belang – of zo U wilt ons aller gemeenschappelijk belang – behartigt en die mensen in bescherming neemt, die zichzelf niet kunnen redden. Met het opnemen van de sociale grondrechten in de Grondwet van 1983 is niet beoogd de bedreiging van de burger door de overheid te vergroten, waartegen hij vervolgens moet worden beschermd. Maar er is nu juist beoogd de kwetsbaarheid van de burger te verminderen. Een overheid, die door de burger steeds meer als een bedreiging wordt ervaren, acht ik eveneens schadelijk voor de democratie.

Tenslotte de sterk gestegen zogenaamde kleine criminaliteit, ressorterend onder de eerste hiervoor genoemde categorie van het commune strafrecht zoals diefstal, inbraak, geweld, vandalisme enz. Een zo omvangrijke schending van essentiële normen uit ons honderd jaar oude Wetboek van Strafrecht, leidt begrijpelijk tot grote verontrusting en groeiende gevoelens van frustratie onder de bevolking. Een miljoen gestolen fietsen per jaar betekent een miljoen keer iemand, die woedend is, zich machteloos voelt en onrecht ervaart als de overheid niet optreedt. En dat zijn dan alleen nog maar de slachtoffers van fietsendiefstallen. Er valt natuurlijk over dit onderwerp veel meer te zeggen, dat in het bestek van dit artikel niet past. Maar voor mij staat wel vast, dat als die miljoenen slachtoffers van criminaliteit per jaar zich niet gesteund weten door pogingen van regering en Staten-Generaal om verbeteringen in die toestand aan te brengen, zij de overheid steeds minder zullen gaan vertrouwen als degene, die het recht handhaaft. Met gevaar voor eigen richting, maar ook met schadelijke gevolgen voor de democratie.

### **De rechtsontwikkeling**

Het voorgaande maakt wel duidelijk, dat we met de rechtsontwikkeling een andere

weg zullen moeten inslaan. Een ander type recht, dat wel de overheidsverantwoordelijkheid voor het bevorderen van een sociale rechtsstaat onverkort in stand laat, maar afstapt van de gedachte, dat de overheid ook zelf gehouden is tot in details die sociale rechtsstaat vorm te geven. Als de verantwoordelijke samenleving, zoals het CDA die beoogt, gestalte kan krijgen, heeft dat ook grote consequenties voor de wijze waarop de verzorgingsstaat in wetten regelgeving tot stand is gebracht. Naarmate de overheid verantwoordelijkheden overdraagt aan burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijven, kunnen de bestaande wetgeving en bijbehorende uitvoeringsregelingen aanzienlijk worden vereenvoudigd. De wetgeving, die resteert zal in ieder geval ook anders van karakter moeten zijn. Namelijk in de eerste plaats zal zij in overeenstemming moeten zijn met wat wij op de diverse beleidsterreinen zien als een typische overheidsverantwoordelijkheid. In de tweede plaats zal zij een ondubbelzinnige scheiding moeten aanbrengen tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties. En in de derde plaats zal zij zeer zorgvuldig getoetst moeten worden op haar hanteerbaarheid en handhaafbaarheid. Zo gaat het CDA er in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening van uit, dat de overheid heeft toe te zien op de betaalbaarheid, de bereikbaarheid en de kwaliteit van de zorg. Het is boeiend om te beseffen hoeveel wetgeving, algemene maatregelen van bestuur en circulaire's als uitvloeisel van de voorstellen van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA op dat terrein (ook van de commissie-Dekker) op de helling kunnen, als er maar drie goede wetten tot stand komen: een voor de basisverzekering, een voor de kwaliteit en een voor de patiëntenrechten.

Als de overheid het werkelijk aan zou durven om zich op de beleidsterreinen, die daartoe geëigend zijn, te beperken tot

het richten van geldstromen, garanderen van vloeren, en het stellen van randvoorwaarden, en voor het overige maatschappelijke organisaties de verantwoordelijkheid laat, kan de wet- en regelgeving aanzienlijk worden verminderd. Een verhoogde aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving, waar zowel de commissie-Geelhoed, als de commissie-Polak zeer belangrijke adviezen over hebben uitgebracht, zal dan ook beter te realiseren zijn.

### **De rechtshandhaving**

Het uiterst belangrijke vraagstuk van de rechtshandhaving, die het onmisbare sluitstuk is van de doelstelling van het tot stand brengen van publieke gerechtigheid, kan met minder en kwalitatief betere wetgeving op de terreinen van de sociale grondrechten en het orderingsrecht weer op een aanvaardbare manier worden opgelost. Een overheid, die volstreekte helderheid creëert over haar doelstellingen en die doelstellingen ook beter weet te realiseren, als het gaat over sociale zekerheid, onderwijs, volkshuisvesting, volksgezondheid – kortom het recht ook handhaaft op die terreinen – draagt in belangrijke mate bij aan het herstel van de publieke moraal, aan het herstel van het vertrouwen van de burgers in de overheid. Dat herstel is hard nodig om ook weer te komen tot een aanvaardbaar niveau van rechtshandhaving als het om de nu veel voorkomende zogenaamde kleine criminaliteit gaat. Preventie is daarbij eveneens een onmisbaar middel, een middel waar overheden veel aan kunnen doen – de regering is daar ook met grote voortvarendheid mee aan de slag gegaan –, maar preventie is ook in zeer belangrijke mate verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties zelf. Als de samenleving haar verantwoordelijkheden op het terrein van de preventie van criminaliteit waarmaakt – er is voldoende toezicht of beveiliging in de winkel, de fiets staat in de stalling, het huis is behoorlijk afgesloten – dan heeft de samenleving er

ook recht op, dat de overheid haar verantwoordelijkheid waarmaakt door op te sporen, te vervolgen en te bestraffen. Voldoende politie, voldoende rechters met voldoende staf, voldoende gevangenis capaciteit, hebben wel een prijs, die we ook bereid zullen moeten zijn te betalen. Er was grote onevenwichtigheid ontstaan, tussen de prijs die we bereid waren te betalen voor de handhaving van het recht en de hoeveelheid recht met nieuwe doelstellingen, die we hadden gecreëerd. Het is goed, dat de regering en Staten-Generaal de laatste vijf jaar doende zijn dat evenwicht weer enigszins te herstellen, maar we zijn er nog lang niet.

We zijn echter geen land, waar steeds meer politie, rechters en gevangenis uiteindelijk de oplossing kunnen bieden, we willen terecht zo'n land ook niet zijn. Vandaar, dat er ook gekozen moet worden voor een stroomlijning en aanpassing van rechterlijke procedures; meer transactiebevoegdheden voor het Openbaar Ministerie, rechtspraak in sommige gevallen door een rechter in plaats van drie, niet in alle gevallen procederen tot de Hoge Raad aan toe, zijn onvermijdelijk. Onvermijdelijk, maar we moeten er zeer behoedzaam mee omgaan, omdat het evenwicht tussen de rechten van de samenleving op rechtshandhaving enerzijds en de rechten van de individuele verdachte op een behoorlijke procesgang anderzijds, van essentiële betekenis is voor het bewaren van de rechtsstaat en voor het democratisch gehalte van ons parlementair stelsel.

Het zijn ambitieuze doelstellingen, die het CDA met de verantwoordelijke samenleving nastreeft, maar als het resultaat meer gerechtigheid kan zijn, een beter functionerend parlementair stelsel, en handhaving van de rechtsstaat, ben ik voorlopig niet van plan die ambitieuze doelstellingen op te geven.

