

## Hoofdstuk 6 – Veiligheid vanuit juridisch perspectief

Harold Munneke<sup>1</sup>

Na dit hoofdstuk kun je:

- vier rechtsbronnen en vier rechtsgebieden onderscheiden en de begrippen formeel en materieel recht toepassen;
- uiteenzetten wat klassieke en sociale grondrechten zijn en welke veiligheidsrechten daarin zijn verankerd;
- veiligheid van burgers bespreken vanuit vier rechtsgebieden;
- ingaan op politieke discussies over (beoogde) veranderingen in de rechtsstaat in verband met veiligheid, ook weer vanuit de vier rechtsgebieden;
- weergeven welke bedenkingen er onder juristen leven tegen die veranderingen.

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk introduceert het juridisch perspectief in het denken over veiligheid. Juristen denken in termen als rechtsbeginselen en -waarborgen. Zij denken daarmee nogal eens vanuit een ander perspectief dan bijvoorbeeld managers, die meer geïnteresseerd zijn in oplossingen voor acute problemen. Managers zullen doorgaans meer dan juristen geneigd zijn rechtsregels en juridische bevoegdheden te beschouwen als instrumenten voor probleemoplossing. Staan deze hun plannen in de weg, dan zullen zij dit vooral zien als een belemmering bij het oplossen van problemen. Onveiligheid geldt in de wereld van veel managers als een maatschappelijk probleem van de eerste orde dat met alle mogelijke middelen aangepakt moet worden. Noodzakelijk geachte middelen ontmoeten soms kritiek uit juridische hoek, waar beginselen als grondrechten, rechtsbescherming en zorgvuldigheid op een voetstuk staan.

Hierna geef ik eerst een summier schets van de juridische ordeningen waarmee we in Nederland te maken hebben (paragraaf 6.2). Dan komt het principe van de rechtsstaat aan de orde (6.3). Vervolgens ga ik in op de verschillende deelgebieden van het recht, gezien vanuit de bijdrage die zij – binnen de rechtsstaat – kunnen bieden aan de veiligheidsproblematiek (6.4). In paragraaf 6.5 staat centraal welke verschuivingen er tussen de verschillende deelgebieden van het recht in politieke kring wenselijk worden geacht. In de laatste paragraaf (6.6) komt aan bod welke bezwaren er in juridische kring leven tegen sommige door de politiek gepresenteerde oplossingen voor de veiligheidsproblematiek.

### 6.2 Juridische ordeningen

#### *Rechtsbronnen*

Persoonlijke opvattingen over recht(vaardigheid) kan men ontleen aan zelf gekozen vindplaatsen. Het rechtstelsel van Nederland kent daarentegen vier *rechtsbronnen*:

- *Wettelijke regels*. Het gaat dan vooral om wetten van de nationale regering en het nationale parlement maar ook om verordeningen van provincies en gemeenten.

---

<sup>1</sup> Met dank aan mr. R.A. Plantenga zonder wie deze bijdrage niet geschreven zou zijn.

- *Jurisprudentie*. Dit is de verzameling van rechterlijke uitspraken waaruit de rechter kan opmaken hoe andere rechters eerder hebben beslist in vergelijkbare zaken. De Nederlandse rechter is niet gebonden aan eerdere rechterlijke uitspraken, maar hij kan ze wel als richtlijn gebruiken. Een rechter zal niet snel afwijken van eerdere uitspraken van hogere rechters. Zijn vonnis zal dan immers in hoger beroep geen stand houden.
- *Gewoonten en gebruiken*. De rechter kan bij zijn beslissing in een concreet geval rekening houden met algemeen aanvaarde gewoonten en gebruiken in een regio of een beroepsgroep.
- *Internationale verdragen*. Denk hierbij vooral aan de regelgeving van de Europese Unie, maar ook Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

### *Materieel en formeel recht*

Rechtsregels helpen de samenleving te ordenen. Wanneer het gaat om inhoudelijke gedragsregels (wat hoort wel en niet) spreken we van *materieel recht*. Ook bevat het recht procedures voor de handhaving van die inhoudelijke gedragsregels, bijvoorbeeld regels aangaande politiebevoegdheden. Dat is *formeel recht*. Formeel recht kan dus niet bestaan zonder materieel recht. Om nog enkele voorbeelden te geven:

- In het Burgerlijk wetboek is vastgelegd hoe burgers zich onderling te gedragen hebben (materieel recht), terwijl in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering is vastgelegd hoe burgers de rechter kunnen inschakelen om medeburgers te dwingen hun verplichtingen na te leven (formeel recht).
- In het Wetboek van strafrecht legt de overheid burgers gedragsvoorschriften op met bijbehorende strafbedreigingen (materieel recht); de procedures die de overheid moet volgen om op basis van een rechterlijke veroordeling een straf opgelegd te krijgen, liggen vast in het Wetboek van Strafvordering (formeel recht).

### *Onderscheiden rechtsgebieden*

Juristen onderscheiden in het recht vier deelgebieden, namelijk het burgerlijk recht, strafrecht, staatsrecht en bestuursrecht. Die ordening is gebaseerd op het karakter van de regels:

- Het burgerlijke recht stelt de verbintenissen tussen burgers centraal.
- Het strafrecht richt zich op strafbare gedragingen en de daarbij behorende daders.
- Het staatsrecht stelt regels voor het staatkundig en politiek bedrijf.
- Het bestuursrecht bepaalt de bevoegdheden van bestuursorganen en de wijze waarop bestuurlijke beslissingen genomen moeten worden.

De verschillende deelgebieden van het recht – met uitzondering van het staatsrecht – hebben eigen procedures voor regelhandhaving en bijbehorende rechters (figuur 6.1). Wil een burger bijvoorbeeld dat zijn medeburger tegenover hem een aangegane contractsverplichtingen nakomt, dan kan hij zich wenden tot de burgerlijke rechter. Wil een Officier van Justitie een gedraging bestraft zien, dan brengt hij de verdachte voor de strafrechter. Is een belanghebbende burger het oneens met een besluit van een bestuursorgaan dan kan hij, enkele uitzonderingen daargelaten, bezwaar- en beroepsprocedures starten met als mogelijk eindresultaat een vernietiging van dat besluit door de bestuursrechter.

Figuur 6.1: Rechtsgebieden, partijen en rechters

	<i>Materieel recht</i>	<i>Formeel recht</i>	<i>Betrokken partijen</i>	<i>Betrokken rechter</i>
<i>Burgerlijk recht</i>	Burgerlijk wetboek	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	Burgers spannen tegen elkaar procedures aan	Burgerlijke rechter
<i>Strafrecht</i>	Wetboek van Strafrecht	Wetboek van Strafvordering	Openbare aanklagers brengen verdachten voor de rechter	Strafrechter
<i>Staatsrecht</i>	Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet, e.d.	Politieke ruzies dienen intern en niet via een rechtszaak opgelost te worden (dus geen rechtszaak tussen een minister en een hem wantrouwend parlement). De burgerlijke rechter en de straf- en bestuursrechter bemoeien zich alleen met staatsrecht in geval van onderling strijdige regels. (Hoofddregels zijn: nationale regels gaan voor lokale regels en internationaalrechtelijke mensenrechtenbepalingen gaan voor alle andere regels.)		
<i>Bestuursrecht</i>	- Bestuurlijke regelgeving (nationaal en lokaal niveau) - Algemene wet bestuursrecht	- Procedurele bepalingen op diverse plaatsen - Hoofdstuk 8 Algemene wet bestuursrecht	Belanghebbenden komen in beroep tegen besluiten van bestuursorganen	Bestuursrechter (bestuursrechtspraak kent verschillende rechtsgangen met verschillende rechters)

Door deze indeling van recht in deelgebieden, zijn de juridische regelingen aangaande veiligheid verdeeld over verschillende terreinen. Zo bestaat er dus geen ‘Algemene veiligheidswet’ waarin alle aspecten van de veiligheid van alle Nederlanders aan bod komen.

#### *Internationaalrechtelijke dimensies*

Internationaal recht heeft niet altijd rechtstreeks betrekking op rechten en plichten van Nederlandse burgers. Zo zijn er tussen nationale staten verdragen voor vrede en veiligheid met bijbehorende instituties zoals de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Die gaan niet direct burgers aan maar staten.

Er zijn echter ook internationale regels die *wel* rechtstreeks van belang zijn voor de rechten en plichten van Nederlandse burgers. Die regels moet de Nederlandse rechter binnen Nederland toepassen. Als nationale regels met die internationale regels in strijd zijn, moet hij de nationale regels terzijde schuiven en voorrang geven aan de internationale regels (artikel 93 en 94 Grondwet). Te denken valt aan de regels van het Europese mensenrechtenverdrag zoals die nader uitgelegd worden door het Europese Hof voor de rechten van de mens. Een ander voorbeeld zijn de verordeningen van de Europese Gemeenschap zoals die nader worden uitgelegd door het Hof van de Europese Gemeenschap.

## 6.3 Rechtsstaat en veiligheid

### *Klassieke en sociale grondrechten*

Een rechtsstaat kent klassieke en sociale grondrechten (Kortmann en Bovend'Eert 2002). Bij de *klassieke grondrechten* gaat het om bescherming van burgers tegen een al te opdringerige overheid. Het gaat om burgerlijke vrijheden die de overheid niet mag aantasten, en dus om een niet-doen van de overheid. Bij de *sociale grondrechten* gaat het om rechten die de overheid voor burgers moet verwezenlijken. Een recht op bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg laat zich niet verwezenlijken zonder een actief overheidsoptreden. Sociale grondrechten vereisen dus juist een overheid die actief optreedt zodat de burger zijn recht krijgt.

### *Veiligheid als klassiek grondrecht*

De Nederlandse Grondwet formuleert een aantal klassieke grondrechten die dicht staan bij veiligheid. Op de meeste van deze zijn wel weer beperkingen mogelijk maar niet buiten de nationale wetgever om:

- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10);
- het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11);
- het huisrecht (artikel 12);
- het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (artikel 13);
- bescherming tegen vrijheidsontneming (artikel 15);
- het nulla-poena-beginsel: geen straf zonder voorafgaande strafbaarstelling (artikel 16).

Het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) formuleert ook een aantal veiligheidsrechten:

- het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid (artikel 5);
- het recht op een eerlijk proces (artikel 6);
- het nulla-poena-beginsel (artikel 7);
- het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8).

Deze internationale grondrechten hebben voorrang binnen de Nederlandse rechtsorde en hebben een *eigen* systematiek van beperkingen. Grondrechtbeperkingen van de nationale wetgever die grondwettelijk zijn toegestaan, kunnen dus gezien vanuit het Europese Verdrag ontoelaatbaar blijken. Over die (on)toelaatbaarheid wordt uiteindelijk beslist door het bij het Europese Verdrag behorend Europees Hof: de Nederlandse nationale wetgever staat zo gezien 'onder curatele' van de Europese mensenrechtenrechter.

### *Veiligheid als sociaal grondrecht*

Noch de Grondwet noch het EVRM kent een sociaal grondrecht op veiligheid (Rosenthal en Muller 2004). Het is dus niet op voorhand duidelijk voor welke veiligheidsdoelen de overheid zich zwaar zal moeten inzetten. Zo hebben Nederlanders bijvoorbeeld geen grondwettelijk recht op veilige arbeidsomstandigheden. De grondwet regelt wel het bestaan van de krijgsmacht (hoofdstuk 16) maar daaraan kunnen individuele burgers geen rechten ontleen.

Laten we de grondwet even buiten beschouwing dan moeten we constateren dat er wel degelijk een soort van sociaal grondrecht op veiligheid bestaat. Het Wetboek van strafrecht bevat namelijk vele bepalingen om de veiligheid van burgers te garanderen. Daarnaast zijn er ook vele bestuurlijke wetten met hetzelfde thema. Wij gaan er in Nederland simpelweg vanuit dat de overheid de aan haar wettelijk toegekende bevoegdheden om onze veiligheid te garanderen ook daadwerkelijk gebruikt.

#### **6.4 Recht als veiligheidswaarborg**

Het recht kent vele materiële en formele regels die van belang zijn voor onze veiligheid. Hierna sta ik stil bij de belangrijkste regels in de vier genoemde deelgebieden: burgerlijk recht, strafrecht, staatsrecht en bestuursrecht.

##### *Burgerlijk recht*

Binnen het burgerlijk recht kennen we het leerstuk van de onrechtmatige daad (figuur 6.2). Dit is de basis van de zogeheten gevaarzettingjurisprudentie. Die gevaarzetting behoeft niet noodzakelijkerwijze te bestaan uit strijdigheid met geschreven rechtsregels maar kan ook bestaan uit strijdigheid met (door de rechter vast te stellen) ongeschreven rechtsregels over hoe het hoort te gaan in het maatschappelijk verkeer (zie paragraaf 6.2).

##### *Figuur 6.2: Onrechtmatige daad*

Artikel 162 Burgerlijk Wetboek

1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, ..., is verplicht de schade die ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, ... .

Uit de uitspraken van de Hoge Raad – de hoogste rechter in burgerlijke zaken – zijn voorbeelden te halen van gevaarzettend gedrag. Zo is het vernielen van een hoogspanningskabel door het uitvoeren van een duikvlucht met een militair vliegtuig gevaarzetting. Hetzelfde geldt voor het openzetten van een kelderluik in een café – via het trapgat kunnen de kratten dan naar de kelder gebracht worden – zonder voorzorgsmaatregelen om cafébezoekers voor een val te behoeden. Voor de vaststelling van gevaarzetting zijn de volgende criteria van belang:

- de mate van waarschijnlijkheid dat het slachtoffer het gevaar niet (tijdig) onderkent;
- de kans op een ongeval;
- de ernst van de mogelijke gevolgen;
- de vraag of veiligheidsmaatregelen meer of minder gemakkelijk kunnen worden getroffen.

Nederlandse burgers moeten zich dus om elkaars veiligheid bekommeren op straffe van een schadevergoedingsplicht. Het kan gaan om materiële en immateriële schade.<sup>2</sup> Vooral schade

<sup>2</sup> In de Verenigde Staten kan de rechter een schadeveroorzaker niet alleen verplichten tot het betalen van daadwerkelijk geleden schade maar ook van een soort van privaatrechtelijke boete (*punitive damages*). Daarom wordt dat land in Nederland gezien als het voorbeeld van de ‘claimcultuur’.

als gevolg van lichamelijk letsel kan de schadeveroorzaker een forse aansprakelijkheid opleveren. Dit is voor veel Nederlanders een reden om zich tegen wettelijke aansprakelijkheid te verzekeren.<sup>3</sup>

Burgers kunnen niet alleen bij de rechter aankloppen voor een schadevergoeding, ze kunnen de rechter ook vragen medeburgers te laten stoppen met bepaald onrechtmatig gedrag, zoals gevaarzetting, op straffe van een dwangsom.

### *Strafrecht*

Met name het Wetboek van Strafrecht bevat talloze bepalingen die betrekking hebben op onze veiligheid. Daarnaast zijn er de nodige strafbepalingen van lagere overheden. Zo kunnen Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) van gemeenten allerlei bepalingen bevatten over de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente (zie hoofdstuk 7). Die bepalingen kunnen betrekking hebben op samenscholingen, ongeregelde heden, ordeverstoringen veiligheid, geregleerde prostitutie, et cetera.

Strafbepalingen zijn opgebouwd uit bestanddelen of elementen die stuk voor stuk bewezen moeten worden. Moord bijvoorbeeld kent drie elementen (figuur 6.3). De openbare aanklager die een verdachte wegens moord veroordeeld wil zien, zal achtereenvolgens moeten bewijzen dat de verdachte:

- opzettelijk,
- en met voorbedachten rade,
- een ander van het leven heeft beroofd.

### *Figuur 6.3: Moord*

Artikel 289 Wetboek van Strafrecht

Hij die opzettelijk en met voorbedachten rade een ander van het leven berooft, wordt, als schuldig aan moord, gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Er zijn veel omschrijvingen van minder ernstige delicten die uit veel meer bestanddelen bestaan. Een minder ernstig delict betekent dus niet automatisch minder bewijslast.

Het Wetboek van Strafvordering (WvSv) regelt de opsporing en vervolging van strafbare feiten (formeel recht). De politie spoort op, de Officier van Justitie vervolgt en uiteindelijk beslist de strafrechter over de strafbaarheid van gedragingen en straffen voor daders (zie hoofdstuk 11).

De Officier van Justitie is niet verplicht om bij iedere verdenking de strafrechter in te schakelen. Hij kan daar van afzien – het zogeheten ‘sepot’ (artikel 167 WvSv). De sepotbevoegdheid geeft aanklagers de mogelijkheid het aanpakken van bepaalde delicten prioriteit te geven. Een rechtstreeks belanghebbende kan echter tegen een sepot beklag doen bij het gerechtshof (artikel 12 WvSv) om te bewerkstelligen dat alsnog vervolging zal worden ingesteld (de ‘artikel 12-procedure’).

<sup>3</sup> Op bezitters van motorrijtuigen rust een wettelijke verzekeringsplicht (artikel 2 Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen).

## *Staatsrecht*

Op basis van artikel 172 en volgend van de Gemeentewet speelt de burgemeester een centrale rol in veiligheidskwesties (zie ook hoofdstuk 7).<sup>4</sup> Die rol vervult hij in nauw overleg met vertegenwoordigers van het OM en de politie: het driehoeksoverleg (zie hoofdstuk 1 en 13). Natuurlijk blijft de eindverantwoordelijkheid wel bij hem liggen.

Naast de Gemeentewet bestaat er speciale wetgeving voor noodsituaties, zoals de Noodwet Arbeidsvoorziening, Noodwet financieel verkeer, Noodwet Geneeskundigen, Noodwet rechtspleging of de Noodwet voedselvoorziening. Als er officieel sprake is van noodsituaties kunnen democratische spelregels en burgerlijke vrijheden worden beperkt.

In 1997 trad de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in werking.<sup>5</sup> De wet maakt onderscheid tussen beperkte en algemene noodtoestand. In een noodtoestand kunnen door de regering noodbepalingen in en buiten werking worden gesteld. Ook zijn er vernieuwingen doorgevoerd in de organisatie van het crisismanagement, met de Wet Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken.<sup>6</sup> Daarbij is afgestapt van het idee van speciale, in geval van een noodsituatie te activeren colleges en rijksbureaus. Het crisismanagement wordt nu overgelaten aan bestaande departementale organisaties onder leiding van een politiek verantwoordelijke minister.

## *Bestuursrecht*

Bestuursrecht is gericht op gedragsregulering middels ofwel algemene en voor iedereen geldende voorschriften ofwel voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen voor individuele gevallen. De bestuursorganen die beslissen over de voorschriften wegen belangen af, bijvoorbeeld het economische belang van een fabrikant tegen het veiligheidsbelang van omwonenden. Indien een burger tegen een beslissing beroep aantekent bij een bestuursrechter, moet het bestuursorgaan haar beslissing verantwoorden.

Tegenwoordig staat de bestuurlijke handhaving sterk in de belangstelling. Om op te treden tegen regelovertredingen kunnen bestuursorganen beschikken over handhavingsinstrumenten. Het kan gaan om herstelsancties (sancties gericht op herstel van de rechtmatige situatie) en strafsancties (strafopleggingen aan regelovertreders).

### HERSTELSANCTIES

Een van oudsher bekende herstelsanctie is de *bestuursdwang*. Dat gaat om de bevoegdheid een einde te maken aan een onrechtmatige situatie, bijvoorbeeld door het weer afbreken van een illegaal bouwwerk. Met de introductie van de ‘Algemene wet bestuursrecht’ in 1994 is er een uniforme regeling voor de bestuursdwang gekomen. De zoekmachine van [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl) vindt 91 wetten met daarin het woord ‘bestuursdwang’. Er kunnen in Nederland dus de nodige bestuursdwangbeslissingen genomen worden. Een schriftelijke bestuursdwangbeslissing is een besluit waartegen belanghebbenden bezwaar en beroep

---

<sup>4</sup> Als de gemeenteraad een noodverordening (zie ook hoofdstuk 7) niet wil bekrachtigen, kan de burgemeester in beroep gaan bij de commissaris van de koningin. De gemeenteraad van het Zuid-Limburgse Onderbanken heeft in januari 2006 geschiedenis geschreven door een noodverordening van de burgemeester niet te bekrachtigen; het ging om een bosverbod gericht tegen activisten die met hun fysieke aanwezigheid kapactiviteiten wilden verhinderen.

<sup>5</sup> Staatsblad 1996, 356.

<sup>6</sup> Staatsblad 2004, 686.

kunnen aantekenen met inschakeling van de bestuursrechter. Datzelfde geldt voor een (schriftelijke) afwijzing van een verzoek van een burger om tot handhaving over te gaan.

Bestuursrechters beoordelen bestuursorganen streng wanneer zij handhavingverzoeken van burgers afwijzen. Zij gaan uit van de zogeheten 'beginselplicht' tot handhaving waarbij het gedogen van een onrechtmatige situatie alleen in uitzonderlijke situaties is toegestaan (Michiels 2003).

In plaats van bestuursdwang toe te passen kunnen bestuursorganen ook een 'herstelsanctie van last onder dwangsom' opleggen (artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht). De wetsovertreder wordt dan met financiële prikkels aangezet zelf een einde te maken aan een onrechtmatige situatie. Voor bestuursorganen zal dat vanwege de mindere werkbelasting vaak een aantrekkelijk alternatief zijn voor de bestuursdwang.

## STRAFSANCTIES

De *bestuurlijke boete* is in het hedendaagse bestuursrecht sterk in opmars als alternatief voor boeten in de strafrechtelijke sfeer. Straffende bestuurders staan echter los van het Wetboek van strafvordering met de daarin opgenomen waarborgen voor verdachten. Toch hebben te straffen belanghebbenden net als te straffen verdachten recht op een eerlijk proces in de zin van het Europese mensenrechtenverdrag. De Algemene wet bestuursrecht zal daarom in de toekomst aangevuld worden met regels voor de bestuurlijke boete die de toets van mogelijke Europese kritiek moeten kunnen doorstaan.

## 6.5 Politieke discussies

### *Regelvolumen*

Het kabinet-Balkenende II meent dat er te veel regels zijn: 'De overheid – vooral de rijksoverheid – is de afgelopen decennia steeds vaker en op steeds meer terreinen beland in de rol van "albedil" die eigenhandig alle kleine en grote problemen in de samenleving moest en ook wilde oplossen. Dat is geleidelijk gebeurd, onder druk van ontwikkelingen en incidenten en steeds ook met goede bedoelingen, maar de overheid heeft daarmee tegelijk het eigen tekortschieten over zichzelf afgeroepen, want almaar meer en gedetailleerdere regels, meer ambtenaren, meer toezichthouders, meer politie en meer rechters is uiteindelijk geen oplossing gebleken. Tekorten in uitvoering en handhaving en overbelasting van de rechterlijke macht getuigen daarvan' (Nota 2003:2, zie ook figuur 6.4). Constateringen als deze hebben geleid tot een stroom van parlementaire stukken, die op hun beurt vaak weer voortbouwden op rapporten van adviesorganen. Ik stip hieronder enkele punten aan binnen elk van de vier deelgebieden van ons recht.

### *Figuur 6.4: Deregulering*

#### **'Een uitzondering voor gaatjes in oorlellen'**

Een van de taken waarmee het kabinet-Balkenende zichzelf heeft belast, is het terugdringen van de 'regeldichtheid'. ... De Raad van Economisch Adviseurs van de Tweede Kamer (REA) schreef vorig jaar dat 'bureaucratisering en overregulering' waarschijnlijk de groei van de productiviteit remmen.

De economen verklaarden de regelverslaving met vier stellingen: 1) regels creëren regels: hoe meer er zijn, des te meer er bijkomen; 2) hoe meer regelmakers (ambtenaren), des te meer regels; 3)



hoe meer experts zich ergens mee bemoeien (bijvoorbeeld onderwijspecialisten in de Tweede Kamer), des te meer regels; 4) gevestigde belangen beletten het afschaffen van bestaande regels. ...

Niets overtreft het stenografische verslag, maar het superieur-droogkomische verslag in De Telegraaf mocht er ook wezen: 'Kamerlid Van Miltenburg (VVD) wil het aanbrengen van piercings of tatoeages bij kinderen onder de zestien wettelijk strafbaar maken, tenzij het kind ouder is dan twaalf en is vergezeld van een ouder of voogd. Hoogervorst is bereid de kwestie met zijn collega Donner van Justitie te bespreken, maar wil een uitzondering maken voor gaatjes in oorlellen. Een Kamermeerderheid wil wel leeftijdsgrenzen, maar is verdeeld over de vraag welke leeftijden moeten gelden. Het CDA wil een genuanceerdere regeling waarbij gekeken wordt naar de verschillende soorten piercings en wat de medische gevolgen zijn bij verschillende leeftijden. Zo vinden de christendemocraten een kind van twaalf te jong voor een navelpiercing, ook als de ouders het goed vinden.'

Zo komen dus nieuwe regels tot stand, inclusief nuanceringen en uitzonderingen.

*De Volkskrant, 22 april 2006*

### *Burgerrechtelijk beleid*

Het kabinet ziet mogelijkheden voor een verschuiving van bestuursrecht naar civiel recht. 'In dit model wordt de rechtstreekse, civiele relatie tussen twee partijen centraal gezet bij de normstelling en handhaving ter borging van een te beschermen belang. In plaats van een concrete gedragsnorm die door de overheid wordt voorgeschreven en gehandhaafd, wordt volstaan met de norm dat degene die inbreuk maakt op het te beschermen belang, aansprakelijk is voor de schade die daarvan het gevolg is' (Nota 2004: 66). Om te kunnen garanderen dat er een reële mogelijkheid tot verhaal voor een benadeelde partij bestaat, kan in die visie een verzekeringsplicht worden geïntroduceerd. De verzekeraar zal dan op zijn beurt verzekeringsvoorwaarden willen stellen en inspecties willen uitvoeren (de verzekeraar als regelgever én handhaver). Het kabinet noemt daarbij het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk waar verzekeraars bij de keuring van nieuwbouwwoningen de functie van Inspectie bouw- en woningtoezicht vervullen.

### *Strafrechtelijk beleid*

De kabinetsnota *Naar een veiliger samenleving* (Nota 2002) was het startpunt van een programma gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. Het strafrechtelijk beleid is erop gericht speciale doelgroepen, vooral veelplegers, effectiever aan te pakken. Daarnaast is er ook aandacht voor controlemiddelen die toegepast kunnen worden op een breed publiek (zoals identificatieplicht, preventief fouilleren, cameratoezicht).

Deze intensivering van de strafrechtelijke aanpak zal de reeds bestaande overbelasting van het justitiële apparaat doen toenemen. Om dat tegen te gaan is het wetsontwerp OM-afdoening opgesteld. De bedoeling is om strafoplegging voor lichtere delicten buiten de strafrechter om te laten plaatsvinden. De openbare aanklager legt dan zelf de straf op in plaats van strafbaarheid voor de strafrechter te bewijzen. Is de verdachte het niet eens met de strafbeschikking van de aanklager dan dient hij zelf de strafrechter in te schakelen. De verwachting is dat het strafrechtelijke apparaat daardoor sterk zal worden ontlast.

### *Staatsrechtelijk beleid*

De Politiewet 1993 kent een ingewikkeld politiebestedel (zie hoofdstuk 13). De politieke discussie spitst zich toe op de vraag of dat nog wel toereikend is voor hedendaagse

veiligheidsdreigingen. Een alternatief zou een nationale politie zijn die werkt onder verantwoordelijkheid van een aparte minister voor veiligheidszaken.

### *Bestuursrechtelijk beleid*

De nota *Bruikbare rechtsorde* (2004) geeft goed de verschuivingen in politieke kring weer. Het kabinet-Balkenende II wil minder regels. Radicale keuzen zullen daarbij gemaakt moeten worden zoals het afschaffen van sommige delen van beleid of van bepaalde overheidsvoorzieningen. Tegelijkertijd zal dan zelfregulering met nieuwe wetgevingsconcepten moeten worden gefaciliteerd.

Tegelijk met vermindering van het regelvolume en van de regeldetaillering moet er volgens de nota de nodige aandacht zijn voor de bestuurlijke handhaving van de wel noodzakelijke bestuursrechtelijke regels. Het is daarbij de bedoeling dat bestuursrechtelijke handhaving steeds meer de plaats gaat innemen van strafrechtelijke handhaving.

De nota presenteert acht reguleringsmodellen, die aansluiten bij een nieuwe visie op burgerschap. Burgers zullen de overheid minder moeten belasten met eisen, klachten en beroepen maar zich in publiek domein meer moeten gaan gedragen in overeenstemming met 'de beginselen van behoorlijk burgerschap' (zie figuur 6.5). Uiteraard behoeven 'behoorlijke burgers' niet meer opgezadeld te worden met van bureaucratisch wantrouwen getuigende gedetailleerde vergunningsvoorschriften. In de milieuwetgeving bijvoorbeeld zouden algemeen geformuleerde zorgplichten de plaats kunnen innemen van detailtoezicht.

### *Figuur 6.5: Behoorlijke burgers*

#### **Creëer betere burgers**

'Nogal kleinburgerlijk.' Dat vindt rechtsfilosofe Dorien Pessers van de voorstellen van René Diekstra voor beter burgerschap. ... Om betere burgers te kweken wil Diekstra onder meer scholen laten rapporteren over het antisociale gedrag van ouders. Het stuit Pessers tegen de borst. 'Voor een vrije geest wordt het dan erg benauwd in Nederland.' ...

Dorien Pessers vreest dat een beschavingsoffensief geen wortel zal schieten nu er geen heersend idee meer bestaat van een goede burgerlijke moraal. 'Vooral in het grootste publieke domein van nu, de televisie, is de beschaving ver te zoeken. Het programma "Pesten doe je zo" is vast instructief voor de omgangsvormen', stelt ze cynisch.

Ook sociologe Christien Brinkgreve, lid van het panel van wetenschappers, mist een duidelijk beeld van goed burgerschap in het verhaal van Diekstra: 'Wat is precies het probleem, en wie moet zijn gedrag aanpassen' Hier openbaart zich gedurende de avond een serieus meningsverschil. Diekstra wil de hoffelijkheid in het publieke domein stimuleren door iedereen aan te spreken op de gezamenlijkheid. Maar een meerderheid van het panel ziet meer heil in het bestrijden van antisociale uitwassen.

De rol van de overheid bij goed burgerschap roept discussie op. Panellid Hans Boutellier houdt zich als criminoloog al jaren bezig met omgangsvormen. Diekstra gaat te ver als hij zegt dat de overheid hoffelijk gedrag tussen burgers moet afdwingen: 'Daar heeft de overheid gewoon geen titel, ze kan zich niet beroepen op een autoriteit.'

*De Volkskrant, 22 april 2006*

## 6.6 Juristenzorgen

Rechtsregels zijn het gereedschap van juristen. Zij zullen zich bij wetgevingsvernieuwingen dan ook afvragen of de regels werkbaar blijven. Juristen kennen in dat verband enkele zorgen.

1. Wanneer naast strafrechters ook politieambtenaren, openbare aanklagers (OM-afdoening) en verschillende bestuursorganen (bestuurlijke boeten) gaan optreden als strafopleggers, kunnen er vragen opkomen over taakafbakening (Mevis 2005). Het feit dat die verschillende strafopleggers moeten functioneren binnen de grenzen van het Europese mensenrechtenverdrag, vraagt op zijn beurt weer om allerlei extra processuele bepalingen.

2. De ten tonele gevoerde ‘beginselen van behoorlijk burgerschap’ zullen bij praktijkjuristen ook de nodige twijfels oproepen. Deze beginselen mogen voor politici een inspiratiebron zijn voor nieuwe (bestuursrechtelijke) wetgevingsconcepten, de praktijkjurist heeft ze niet in zijn gereedschapskist liggen. De ‘beginselen van behoorlijk bestuur’ die in de rechtspraak door de jaren heen zijn ontwikkeld, kent hij, maar ‘beginselen van behoorlijk burgerschap’ komt hij niet tegen in zijn vakliteratuur.<sup>7</sup> Het gaat dus niet om in de rechtszaal praktisch toepasbare concepten.

3. Naast praktische toepasbaarheid zijn er de juridische tradities die juristen de wenkbrauwen kunnen doen fronsen. Zo constateert strafrechthoogleraar Buruma (2005) een verharding van het strafklimaat. Het aantal gevangenen neemt toe, evenals het aantal zwaargestraften. Ook wijst Buruma op zaken als grootscheeps preventief fouilleren, de bewakingscamera’s en de identificatieplicht als inbreuk op de persoonlijke vrijheid.

4. Het meest concreet lijken de juristenzorgen over een Nederlandse wetgever die de grenzen van het Europese mensenrechtenverdrag zou overschrijden. De Nederlandse Orde van Advocaten was van oordeel dat het nieuw in te voeren speciale terroristenstrafrecht op een aantal punten in strijd was met het Europese mensenrechtenverdrag; het kabinet zei echter ‘tot een andere afweging te komen’.<sup>8</sup> Raadsheer Corstens (2005) van de Hoge Raad toonde zich uitermate bezorgd over de situatie. Indien de Hoge Raad in een concrete zaak het verdrag zou moeten toepassen en een daarmee strijdige wet terzijde schuiven – lees: het kabinet ongelijk zou moeten geven – zou hij het verwijt kunnen krijgen politiek te bedrijven.

5. Ten slotte: de zorgen van juristen mogen dan gevat zijn in termen van rechtsbeginselen en -waarborgen; zij hebben wel degelijk van doen met veiligheid. Juristen zijn bang voor rechterlijke dwalingen in een tijdperk van een overbelast strafrechtelijk systeem. Veroordelingen van onschuldigen geven een vals gevoel van veiligheid. Een andere zorg betreft de verschraling van de humaniteit in gevangenis. Dat heeft negatieve gevolgen voor de verbetering en de (bereidheid tot) resocialisatie van de gedetineerden (Kelk 2005). Achter deze zorgen gaat het besef schuil dat een gevangenisstelsel dat recidivisten aflevert, bijdraagt aan onveiligheid.

---

<sup>7</sup> Voor de digitale zoekmachine voor juridische tijdschriftartikelen (Data Juridica van Kluwer) is er niets herkenbaars (4 januari 2006). Nasporingen op internet wijzen op de Teldersstichting van de VVD of de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen als geestelijk vader.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 164, nr. 3.

## **KERNBEGRIPPEN**

*Bestuurlijke boete*: bevoegdheid van een bestuursorgaan om op onrechtmatig gedrag te reageren met een financiële sanctie.

*Bestuursdwang*: bevoegdheid van een bestuursorgaan om een einde te maken aan een onrechtmatige situatie.

*Bestuursrecht*: recht betreffende de bevoegdheden van bestuursorganen en de wijze waarop bestuurlijke beslissingen genomen moeten worden (tussen overheidsorganen en burgers).

*Burgerlijk recht*: recht betreffende verbintenissen tussen burgers (tussen burgers onderling).

*Formeel recht*: procedures voor de handhaving van *materieel recht*.

*Klassiek grondrecht*: fundamenteel recht van burgers dat een overheid moet respecteren (overheid passief).

*Materieel recht*: inhoudelijke gedragsregels (wat hoort wel en niet).

*Rechtsbronnen*: vindplaatsen van recht: wettelijke regels, jurisprudentie, gewoonten en gebruiken, internationale verdragen.

*Sociaal grondrecht*: fundamenteel recht van burgers dat een overheid moet verwezenlijken (overheid actief).

*Staatsrecht*: recht betreffende het staatkundig en politiek bedrijf (tussen overheidsorganen onderling).

*Strafrecht*: recht betreffende strafbare gedragingen en de daarbij behorende daders (tussen overheid en burgers).

## **VRAGEN**

1. Welke rechtsbronnen vormen de basis van het Nederlandse rechtstelsel?
2. Leg het verschil uit tussen formeel en materieel recht en gebruik daarbij Nederlandse wetboeken als voorbeelden.
3. In welke juridische regelingen liggen de vrijheidsrechten van Nederlandse burgers vast? Kan je voorbeelden van dergelijke rechten geven?
4. Wat is een klassiek en een sociaal grondrecht, en kent Nederland een sociaal grondrecht op veiligheid?
5. Welke veranderingen zijn binnen de Nederlandse politiek in gang gezet of zijn op komst, en welke zorgen leven er daarover bij Nederlandse juristen?

## **LITERATUUR**

Buruma, Y. (2005) *De dreigingsspiraal - Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Corstens, G.J.M. (2005) Dijkdoorbraken in de strafrechtspleging. *Nederlands Juristenblad*, nr. 6, 11 febr. 2005, p. 289.
- Kortmann, C.A.J.M. en Bovend'Eert, P.P.T. (2002) *Inleiding constitutioneel recht*. Deventer: Kluwer.
- Kelk, J.C. (2005) De zwakheden van het detentierecht. In J. Boot e.a. (red.), *Krom ~ recht, over misstanden in het recht*, Ars Aequi, juli/augustus, 2005.
- Mevis, P.A.M. (2005) Bestuurlijke boete in Absurdistan. In J. Boot e.a. (red.), *Krom ~ recht, over misstanden in het recht*, Ars Aequi, juli/augustus, 2005.
- Michiels, F.C.M.A. (2003) *Hoofdzaken van bestuursrecht*. Kluwer: Deventer.
- Nota (2002) *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nota (2003) *Rechtsstaat en Rechtsorde; Kabinetsstandpunt over WRR-rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat'*. Kamerstuk 2003-2004, 29279, nr. 1. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Nota (2004) *Bruikbare rechtsorde*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Rosenthal, U. en E.R. Muller (2004) Het grondrecht op veiligheid. In E.R. Muller (red.) *Veiligheid; studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.