

De staat van veiligheid en rechtvaardigheid

Krijn van Beek & Max Kommer¹

In dit artikel wordt een verzameling van zestien meetbare indicatoren gepresenteerd die naar de mening van de auteurs gezamenlijk zichtbaar maken hoe de rechtsstaat er voor staat. Zij kiezen hierbij voor een manier van kijken naar de rechtsstaat waarin de maatschappelijke opbrengst centraal staat. Dit is in de Nederlandse (rechts)wetenschap niet gebruikelijk, maar in de internationale literatuur wel. Geïnspireerd door de missie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt de vraag gesteld: 'Hoe veilig en rechtvaardig is Nederland eigenlijk en hoe ontwikkelt zich dat?'. De auteurs pretenderen overigens niet met deze zestien indicatoren het definitieve antwoord te geven, maar denken wel de basis te leggen voor een discours over de rechtsstaat dat in Nederland te weinig gevoerd wordt. Op de lezers wordt een beroep gedaan om vanuit hun deskundigheid deze aanzet verder te helpen ontwikkelen en te gaan gebruiken.

1. Inleiding

Het is met de rechtsstaat als met het onderwijs: als we de media en politici (vooral uit de oppositie) mogen geloven, gaat haar toestand voortdurend achteruit. Zo riepen (Tweede) Kamerleden van SP, D66 en de CU recent de nieuwe Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) op om 'weer te gaan staan voor de rechtsstaat', die volgens hen 'onder druk staat', 'te lang de rug is toegekeerd' en 'geregeld onder vuur lag (van de vorige bewindslieden van dat departement)'.² Medio 2013 stelden D66 Kamerleden Berntsen en Schouw dat 'maatregelen van dit kabinet (...) de rechtsstaat aantasten'.³ En in 2012 was het de vice-voorzitter van de Raad van State die zijn zorgen uitsprak over aantasting van de rechtsstaat, waarbij hij het overigens niet zozeer had over wetgeving op het terrein van VenJ, maar over de economische en financiële crisis 'omdat het functioneren van de democratische rechtsstaat daar ingrijpend en duurzaam door wordt geraakt'.⁴

Zoals te verwachten valt, wijzen bewindslieden van Veiligheid en Justitie dergelijke kritiek consequent van de hand, met argumenten die erop neerkomen dat de omstandigheden (financiële nood, terreurdreiging) maatregelen vergen, maar dat deze altijd binnen de grenzen van de (Grond)wet blijven en dat er sprake blijft van rechtelijke toetsing.⁵

Het lastige van beide claims – dat de rechtsstaat wordt aangetast en dat dat niet het geval is – is, dat zij niet empirisch getoetst kunnen worden. Er is namelijk geen algemeen geaccepteerde meetlat waaraan we zouden kunnen zien hoe de rechtsstaat er voor staat, dus is het

ook lastig om na te gaan of een concrete maatregel bijdraagt of aantast.⁶

Het lastige van beide claims – dat de rechtsstaat wordt aangetast en dat dat niet het geval is – is, dat zij niet empirisch getoetst kunnen worden

Dit is een vrij fundamenteel probleem, maar natuurlijk niet nieuw. De afgelopen decennia is een aantal forse veranderingen in de opmaak van onze rechtsstaat doorgevoerd. Denk aan de invoering van de Wet Mulder (waardoor eerst de sanctie betaald moest worden alvorens de gang naar de rechter mogelijk was), de uitbouw van het preventieve arsenaal (bijv. bibob), de invoering van productbekostiging in de rechtspraak, de versobering van de rechtsbijstand, verschuivingen van civiele rechtspraak naar geschillencommissies en arbitrage, denk aan de geleidelijke introductie van mediation, aan

wijzigingen in opsporingsbevoegdheden, strafbaarstellingen, sanctiemodaliteiten en het detentieregime, enz. Elk van deze veranderingen ging gepaard met vaak een zeer principiële discussie over de mogelijke effecten op de rechtsstaat Nederland, waarbij vrijwel steeds het nastreven van veiligheid of grotere efficiëntie geframed werden als bedreigingen van de (kwaliteit van de) rechtsstaat.⁷ Of eigenlijk werden er steeds twee monologen gehouden die langs elkaar scheerden: de ene vanuit een rechtsstaatperspectief dat vooral gebaseerd is op Kant en Montesquieu, dus over de principes en instituties, en de andere vanuit een perspectief dat meer gebaseerd is op Hobbes, en waarin de door de rechtsstaat te borgen veiligheid en zekerheid centraal staan. In het eerste betoog wordt de kwaliteit van de rechtsstaat benaderd vanuit de instituties en principes die veiligheid en rechtvaardigheid belichamen – scheiding der machten, de staat is gebonden aan de eigen wetgeving, verankering van fundamentele vrijheden in de grondwet, enz. – en nauwelijks vanuit de concrete betekenis daarvan voor de rechtssubjecten, laat staan de burger.⁸ In het tweede betoog staat juist de maatschappij centraal, in de zin van de door de burger ervaren (on)veiligheid en (on)rechtvaardigheid. Slechts zelden komen beide benaderingen bij elkaar.

We zien beide benaderingen wel op een halfslachtige manier met elkaar botsen, zoals in discussies over terrorismebestrijding waar het kan gaan over het inleveren van wat rechtsstatelijkheid voor extra veiligheid of vice versa. Het rechtsstatelijk ideaal is natuurlijk om op beide dimensies vooruit te gaan, in een besef dat de rechtsstaat pas goed functioneert als daarin enerzijds de overheidsmacht effectief wordt ingezet om de burger een zodanige mate van veiligheid en zekerheid te bieden dat hij zijn leven in vrijheid kan leven en dat economie, kunst en wetenschap kunnen bloeien, en anderzijds deze macht zodanig aan regels en controle wordt gebonden dat hij niet zelf de grootste bedreiging van die vrijheid en bloei wordt.

Kenmerkend voor deze betogen is dat ze gevoerd worden, los van een empirische basis die een totaalbeeld geeft. Voor zover maatschappelijke verschijnselen er een rol in spelen, wordt verwezen naar cijfers die het ingenomen standpunt ondersteunen en blijven de cijfers die dat ondermijnen over het algemeen ongenoemd.

Nu is dat ongetwijfeld eigen aan het politieke discours, maar het kan ook, omdat een hanteerbare set indicatoren ontbreekt die het hele terrein van de rechtsstaat dekt en die in de discussie in wetenschap, politiek en maatschappij breed geaccepteerd wordt als een maat voor de kwaliteit en het functioneren van de rechtsstaat. Dit is geen depreciatie van het werk dat instituten als SCP, WODC en CBS doen om inzicht te verschaffen in uiteenlopende aspecten van de rechtsstaat. Het punt is dat de door hen verzamelde en gepubliceerde gegevens tot nu toe 1. vooral betrekking hebben op 'wat VenJ doet' en niet op wat er in de samenleving aan de hand is, 2. niet 'in één oogopslag' inzicht geven c.q. niet in een de totale rechtsstaat omspannend verband worden geplaatst en mede daardoor 3. niet helpen om de inspanningen van actoren en de maatschappelijke uitkomsten uit elkaar te houden.⁹ Door het ontbreken van een eenduidige en algemeen geaccepteerde meetlat is zelfs met terugwerkende kracht de vraag niet te beantwoorden of Nederland nu in alle opzichten veiliger en rechtvaardiger is dan tien of twintig jaar geleden: er is zo'n baaierd dat er altijd wel iets te vinden is wat stijgt of daalt, of anderszins onrustbarend is – alle pogingen vanuit wetenschappelijke hoek om het kaf van het koren te scheiden, ten spijt.

In internationaal vergelijkend perspectief zien we wel een aantal belangrijke initiatieven die de manier van kijken volgen die wij hier voorstellen. Het *World Justice Project* en de scans van het *World Economic Forum en Transparency International* verzamelen cijfers over de uitwerking van de rechtsstaat op bewoners van verschillende landen. Het grote voordeel van dit materiaal is dat het internationaal kan worden vergeleken (en Nederland doet het steeds erg goed!). De beperking van deze cijfers is dat die steeds gebaseerd zijn op waarderingen van (expert) panels en daarmee een belangrijke hoeveelheid beschikbare empirie niet gebruiken. Voor Nederland is het erg prettig om te weten dat het goed scoort ten opzichte van andere landen, maar om echt te weten waar verbetering mogelijk of wenselijk is, zal preciezer gekeken moeten worden naar het beschikbare materiaal over de eigen maatschappelijke situatie.

Het beantwoorden van de vraag 'hoe staat het eigenlijk met de veiligheid en rechtvaardigheid in Nederland' vanuit een maatschappelijk perspectief vereist volgens ons niet alleen eenduidigheid en samenhang, maar ook

Auteurs

1. Dr. K.W.H. van Beek en dr. M.M. Kommer zijn strategisch adviseurs met een langdurige en brede ervaring in het in kaart brengen en analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen. Deskundigen vanuit universiteiten, onderzoeksinstituten en het Ministerie van Veiligheid en Justitie – wij noemen met name Karin Wittebrood en Hadewych van Kempen, die meeschreven aan eerdere versies – hebben ideeën geleverd voor en kritisch meegedacht over dit voorstel. Zij waren (en zijn) het niet altijd eens met onze keuzen, maar wij danken allen voor hun inbreng zonder welke dit

artikel ondenkbaar zou zijn geweest. Het navolgende reflecteert zuiver de keuze van de auteurs.

Noten

1. NRC Handelsblad 25 maart 2015.
2. De Volkskrant 18 juli 2013.
3. Raad van State, Jaarverslag 2012, april 2013.
4. Zie bijv. de brief van de Staatssecretaris van VenJ over de stelselvernieuwing rechtsbijstand van 2 juli 2014 en de reactie van de Minister van VenJ op het aan hem toekennen van de Big Brother Award (16 december 2014).

5. Hierbij doelen we niet op de vraag of een specifieke interventie al dan niet geacht kan worden effectief te zijn, in de zin dat hij – bijvoorbeeld – bijdraagt aan het terugdringen van recidive of het vergroten van de kans dat een specifiek soort conflicten wordt opgelost of beslecht. Daarover is wel degelijk veel bekend. Dergelijk effectiviteitsonderzoek meet echter doorgaans slechts de bijdrage aan één aspect van de rechtsstaat, en biedt dus geen antwoord op verwijten dat de interventie aan andere afbreuk doet.
6. Een van de meest sprekende voorbeelden is te vinden in het debat over de eerste

7. begroting van het Ministerie van VenJ, waarin een aantal leden van de Tweede Kamer er zijn zorg over uitsprak dat de nieuwe naam symbool zou staan voor een veiligheidsstreven dat ten koste zou gaan van de rechtsstaat.
8. Zie bijv. M. Krygier, 'Four puzzles about the rule of law: why, what, where and who cares', in: J.E. Fleming, *Getting to the rule of law*, New York: University Press 2011.
9. Vergelijkbare kanttekeningen moeten geplaatst worden bij het zeer waardevolle werk van de samenwerkende Europese instituties die het *EU Justice Scoreboard* tot stand hebben gebracht.

een fundamenteel andere manier van kijken dan gebruikelijk.¹⁰ Zowel in de institutionele benadering als die vanuit het burgerperspectief bestaat er een neiging vooral naar de *input* te kijken (wetten, onafhankelijkheid van rechters, rechtsbijstand, aantallen agenten, enz.) en in voorkomende gevallen ook nog wel naar de *output* (vonnissen, pakkans, straffen, blauw op straat, enz.), terwijl het zou moeten gaan om de *outcome*: de veiligheid en rechtvaardigheid in Nederland zoals die door burgers wordt ervaren. Hierbij heeft het woord 'ervaren' heel bewust zowel een objectieve betekenis (hoe veilig en rechtvaardig is het) als een subjectieve betekenis (hoe veilig en rechtvaardig voelt het).

2. Meten lijkt vanzelfsprekend maar is best nieuw

Wat de consequenties zijn van het ontbreken van een dergelijke, het maatschappelijk resultaat betreffende, empirische basis, wordt duidelijk als we naar een aantal andere domeinen kijken. Allereerst valt dan op hoe op allerlei terreinen een breed geaccepteerde statistiek van hoe de samenleving ervoor staat, een volstrekt vanzelfsprekende context voor het handelen is gaan vormen.

Op allerlei terreinen is een breed geaccepteerde statistiek van hoe de samenleving ervoor staat, een volstrekt vanzelfsprekende context voor het handelen gaan vormen

Een elegant voorbeeld betreft de verkeersveiligheid. We zouden hier kunnen tellen hoeveel rotondes er zijn, hoeveel zebrapaden, voorrangsborden, stoplichten, rijbewijzen, brommerhelmen, enz., maar dat zou slechts een indruk geven van de maatregelen die we nemen en geen indicatie opleveren van waar die maatregelen toe moeten leiden. De essentie van verkeersveiligheid wordt zichtbaar in de verkeersdodenstatistiek die sinds begin jaren zeventig van de vorige eeuw consequent wordt gepubliceerd. De verkeersdodenstatistiek geeft als het ware de neutrale positie weer van alle inspanningen (niet slechts van de overheid, maar van alle betrokken actoren) ter zake. Neutraal omdat hij niet de input of de output van het beleid meet, maar de maatschappelijke stand. En neutraal omdat ongeacht wie er regeert, er altijd de wens zal zijn om minder verkeersdoden te willen (in elk geval niet meer). Het aantal verkeersslachtoffers is daarmee een kernachtige en robuuste doelvariabele voor alle maatregelen die de verkeersveiligheid zouden kunnen beïnvloeden. Hij geeft eenduidig richting en geeft een referentiepunt om afzonderlijke maatregelen aan te kunnen toetsen.

Het tweede wat opvalt, is de ogenschijnlijke vanzelfsprekendheid: de verkeersdodenstatistiek voelt als een vol-

strekt natuurlijke maat voor de verkeersveiligheid, en oogt ook eenvoudig. In werkelijkheid zijn de gehanteerde maten over het algemeen complex, en kennen ze een lange ontstaansgeschiedenis. Een mooi voorbeeld van het vallen en opstaan waarmee dat gepaard gaat, is het bruto nationaal product (BNP), dé standaard om de staat van de economie aan af te lezen. Deze dateert van de jaren dertig van de vorige eeuw en het gemak waarmee we de stand van de economie met elkaar uitwisselen, versluiert de onderliggende complexiteit.¹¹ Er wordt ook wel voor alternatieven gepleit in de vorm van bijvoorbeeld een groen-bnp of van een bruto nationaal geluk. Maar dit alles laat onverlet de immense organiserende kracht die uitgaat van de consequente meting van het BNP en de daarbij behorende concepten van vooruitgang en stagnatie.

Een voorbeeld dat misschien het meest lijkt op de veel-dimensionele wereld van veiligheid en recht, laat nog iets anders zien. Op het gebied van de milieukwaliteit – tegenwoordig samengevat in de 'balans van de leefomgeving'¹² – zien we niet alleen dat er de afgelopen decennia een enorme intensivering is geweest van de meetinspanningen, maar ook dat gewerkt wordt met een veelheid aan indicatoren die zich niet samen laten smelten tot één cijfer. De veelheid aan data is het resultaat van de wens om beter te scoren op elk afzonderlijk gebied: van bodem-, lucht-, tot water- en geluidskwaliteit, van klimaat tot biodiversiteit. Deze verschillende aspecten in één samengestelde index vatten, zou ongewild de mogelijkheid suggereren van een afruil tussen die aspecten. We zullen zien dat dit vergelijkbaar is met de wereld van veiligheid en recht.

Wat bij nadere beschouwing van deze voorbeelden ten slotte opvalt, is dat het lijkt alsof het altijd zo is geweest. Feit is echter dat de nu vanzelfsprekende statistische context in al deze gevallen pas recent is ontstaan, als gevolg van een bewust streven een punt op de horizon te hebben waar we ons handelen op kunnen richten. Het is hoog tijd om ook zo'n ontwerpstap te zetten in het denken over de rechtsstaat.

3. Veiligheid en rechtvaardigheid meten

Wat er bestaat op het gebied van de verkeersveiligheid, de economie en het milieu, dat willen we ook voor het domein van de rechtsstaat: *een bruikbare representatie van de stand van zaken op het gebied van veiligheid en rechtvaardigheid in Nederland waaraan we kunnen zien of we op de goede weg zijn*. Zo'n 'meetlat' voor de 'staat van de rechtsstaat' is er niet, dus zijn we die gaan maken. Dat wil zeggen, wij hebben ons ten doel gesteld te komen tot een prototype, bestaande uit ontwerpcriteria en een eerste voorbeeld, gevuld met beschikbare cijfers en voorzien van een lijst van tekortkomingen en verbeteropties. Dat, hier gepresenteerde, prototype zou dus niet het beeld van de rechtsstaat geven wat wij beogen – iets wat de, in dezelfde tijd, door het WODC ontwikkelde veiligheidsindices¹³ al wel doen op het gebied van criminaliteit en overlast – maar de basis moeten leggen voor een uitbreiding van inspanningen als door WODC en Hiil geleverd naar het hele terrein van veiligheid en justitie.

3.1. Ontwerpcriteria

Naar analogie van de voorbeelden uit andere domeinen moet zo'n meetlat aan een aantal criteria voldoen. De

Alleen door de diverse waarden zichtbaar te maken, kan een meetlat ons helpen te streven naar wat op de wat langere termijn noodzakelijk is: verbetering van de ene waarde zonder dat enige andere waarde daarvan schade lijdt

meetlat moet niet de inspanningen meten, maar de stand van zaken in de samenleving. Stand van zaken in de samenleving kan zowel gaan om feiten (bijv. door de rechter als zodanig gekwalificeerde moorden) als om appreciaties van feiten (bijv. door respondenten van een enquête ervaren conflicten) of attitudes (de tevredenheid bij respondenten van een enquête met de wijze waarop ze door de rechter zijn te woord gestaan).

De meetlat moet eenduidig zijn in die zin dat vanzelfsprekend is welke kant hij op moet bewegen. Er moet enige afbakening zijn van wat we meten: het gaat om dat domein van de samenleving dat door rechtsstatelijke instituties geraakt wordt. We spreken van veiligheid en rechtvaardigheid omdat het in de samenleving uiteindelijk daarom gaat, en we beperken ons tot die aspecten ervan die we met de rechtsstaat associëren. De veiligheid gaat dus niet om keukenapparatuur of kinderzitjes en de rechtvaardigheid niet over de inkomensverdeling. De meetlat moet integraal zijn, in de zin dat hij het gehele (afgebakende) gebied omspant – althans geen relevante aspecten ongedekt laat. Tenslotte helpt het als de meetlat enigszins tot de verbeelding spreekt, een bepaalde esthetische kwaliteit heeft, opdat die ook de context creëert van hen die werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Wat die schoonheid betreft, zou het aantrekkelijk zijn om naar één indicator te streven die de staat van veiligheid en rechtvaardigheid kan belichamen. Het domein van veiligheid en rechtvaardigheid wordt echter gekenmerkt door uiteenlopende waarden, waarvan sommige strijdig met elkaar. Die verschillende waarden in één getal samenbrengen, zou de mogelijkheid van een afruil impliceren tussen de verschillende dimensies van veiligheid en rechtvaardigheid en dat is nu precies niet waar we naar op zoek zijn. De staat van veiligheid en rechtvaardigheid moet er op gericht zijn het dilemma-overstijgende beeld over een langere termijn te schetsen. Als, bijvoorbeeld, een rechter vandaag een afweging maakt tussen rechten van een kind en rechten van de ouders, dan zouden we willen dat die afweging zowel ouders als kinderen meer recht doet dan de afweging in een vergelijkbare situatie tien of twintig jaar geleden. En dat die afweging volgend jaar en de jaren daarna toch steeds weer een stapje beter uitpakt voor zowel ouder als kind.

Concurrerende waarden zijn er legio in het domein van veiligheid en rechtvaardigheid en de dominante praktijk zal er dus altijd een van afweging zijn. Maar juist om zichtbaar te maken hoe die afweging gemaakt wordt, is het onwenselijk de verschillende aspecten van een indicator voor veiligheid en rechtvaardigheid tot één enkele op te tellen, hoe aantrekkelijk dit ook lijkt.¹⁴ Alleen door de diverse waarden zichtbaar te maken, kan een meetlat ons helpen te streven naar wat op de wat langere termijn noodzakelijk is: Pareto-verbetering, ofwel verbetering van de ene waarde zonder dat enige andere waarde daarvan schade lijdt.¹⁵

3.2. De cijfers

Niet echt een ontwerpcriterium, maar wel een heel praktische eis is dat de empirische gegevens die we hanteren om de staat van veiligheid en rechtvaardigheid op te stellen, daadwerkelijk beschikbaar zijn. Een ideale indicator waarvoor geen meetgegevens beschikbaar zijn, is interessant voor toekomstige doorontwikkeling van de meetlat, maar niet voor het eerste begin.

Het resultaat dat we op basis van deze criteria met min of meer bestaande data kunnen construeren, is te vinden in tabel 1. Hij telt zestien indicatoren die samen een beeld schetsen van het huidige niveau van veiligheid en rechtvaardigheid in *de samenleving* en vooral ook van de ontwikkeling over de voorgaande jaren. We denken, op basis van een aantal overwegingen die in par. 3.4 aan de orde komen, dat dit een adequaat beeld schetst en we denken dat dit het beste is dat op basis van bestaande data te maken is. Er zijn zeker ook verbeteringen denkbaar (zie par. 3.5) maar die lijken allemaal nieuwe dataverzameling te vereisen.

3.3. Vier aspecten

De indicatoren van tabel 1 hebben we gegroepeerd naar een indeling van de veilige en rechtvaardige samenleving in vier aspecten:

a. Veiligheid: de afwezigheid van misdrijven en overige wetsovertredingen, inclusief de mate waarin mensen denken of vrezen dat die voorkomen en dat ze daarvan het slachtoffer kunnen worden;

b. Ruimte: de ruimte, geboden door een juridische infra-

10. Dat wil zeggen, buiten het terrein van de veiligheid, waarover wel degelijk cijfers beschikbaar zijn betreffende de maatschappelijke ervaring – met de kanttekening die we daarbij reeds plaatsten. Op andere terreinen van het recht is het, in Nederland – en eigenlijk ook in de rest van Europa,

zoals in de inmiddels voor de tweede maal verschenen *EU Justice scoreboards* – ontbreekt die blik. In de VS is er in het (*new realism* wel een traditie om in termen van maatschappelijk resultaat naar het 'recht der werkelijkheid' te kijken.

11. Zie bijv.: 'Boundary problems', *The*

Economist 3 augustus 2013.

12. Planbureau voor de leefomgeving, 2013.

13. Zie: S.J. Vergouw, R.P.W. Jennissen, G. Weijters, P.R. Smit, *Naar Nationale Veiligheidsindices*, Cahiers 2014-14, Den Haag: WODC 2014.

14. Elementen samenbrengen kan wel weer binnen deelgebieden, waar een afruil tussen concurrerende waarden niet aan de orde is.

15. Genoemd naar de Italiaanse wiskundige en econoom Vilfredo Pareto die dit principe introduceerde.

Tabel 1 Overzicht van stand en ontwikkeling alle indicatoren van veiligheid en rechtvaardigheid, 2013*			
Aspect**	Indicator	Stand	Ontwikkeling
Veiligheid (a)	Geregistreerde High Impact Crime (HIC) per 1000 inwoners	11,0	Licht verbeterd
	Aantal slachtoffers van moord en doodslag per mln. inwoners	8,6	Verbeterd
	Onveiligheidsgevoel: percentage inwoners 'voelt zich wel eens onveilig'	36%	Verbeterd
	Aantal mishandelde kinderen per 1000 inwoners	187	Licht verbeterd
	Aantal slachtoffers van een (of meer) misdrijf onder burgers per 1000	189	Verbeterd
Ruimte (b)	Aandeel bevolking met een niet-triviaal voortspelend probleem	6%	Licht verbeterd
	Vrede met uitkomst van conflict	76%	Licht verbeterd
	Vertrouwen in het rechtssysteem	69%	Verbeterd
	Algemene tevredenheid justitiabelen	84%	Verbeterd
Rechtsstatelijkheid (c)	Mate van corruptie, op schaal van 1 (slecht) - 7 (best)	5,6	Constant
	Aantal toegekende schadevergoedingen voor onterechte hechtenis	4552	Licht verbeterd
	Bescherming van bedrijven tegen de overheid: 1 (slecht) - 7 (best)	5,2	Verslechterd
	Persvrijheid – positie op internationale ranglijst	#2	Constant
Veerkracht (d)	Aantal doden door rampen en aanslagen in Nederland	0	Constant
	Doden door brand	92	Verslechterd
	Totale maatschappelijke kosten van branden en natuurevenementen	€ 2,1 mld.	Constant

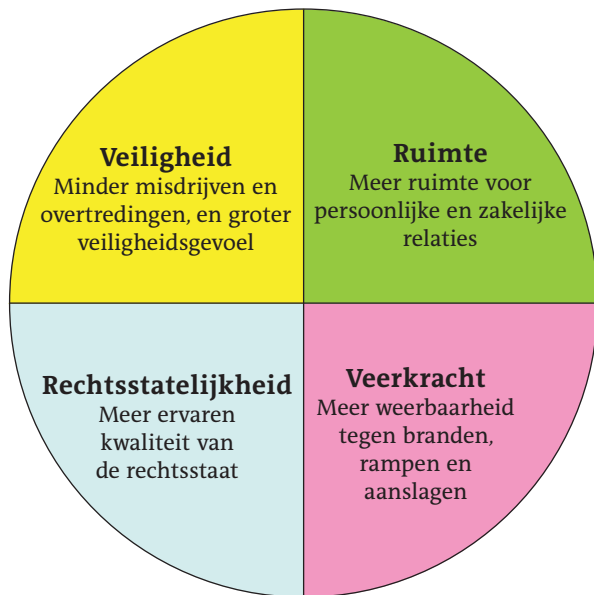
* Stand 2013 tenzij anders vermeld; ontwikkeling ten opzichte van eerdere jaren, zie par. 3.4 voor een toelichting op de gebruikte classificaties.
** Zie voor een toelichting op de benaming van deze aspecten par. 3.3.

Bronnen en opmerkingen:
CBS *Statline*, geregistreerde criminaliteit. High Impact Crime is de som van geregistreerde: Straatroof, Diefstal/inbraak uit woning, Overval, Bedreiging, Mishandeling, Openlijk geweld tegen persoon.
CBS *Statline*, Overledenen; moord en doodslag; pleeglocatie Nederland.
Stand 2014, CBS, *Veiligheidsmonitor 2014*, Den Haag, 2015, p. 161.
Stand 2010 (ontwikkeling t.o.v. 2005), *Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen, 2010*.
Stand 2014, CBS, *Veiligheidsmonitor 2014*, Den Haag, 2015, p. 168. Cijfer is overigens exclusief cybercrime.
Stand is het gemiddelde over de periode 2004-2008. WODC, *Geschilbeslechtingdelta 2003 en 2009*. Recentere cijfers nog niet beschikbaar.
Idem.
Stand 2014, *Eurobarometer*, European Commission Public Opinion Archives. Antwoord op de vraag: 'Please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? Justice/the Netherlands legal system'.
Stand 2014, *Klantwaardering Rechtspraak 2014*, Regioplan, 2015, p. 11. Eerdere jaren: Raad voor de rechtspraak, Jaarverslag, diverse jaargangen.
Stand 2014, *Global Competitiveness Report, 2014-2015*, World Economic Forum, 2015, en eerdere jaren; gemiddelde score op vragen: 1.03, 1.04, 1.05, 1.06, 1.07.
CBS *Statline*, Strafzaken, bijzondere procedures.
Stand 2014, *Global Competitiveness Report, 2014-2015*, World Economic Forum, 2015, p. 289 en eerdere jaren.
Stand 2014, *Press Freedom Index, Reporters without borders, en.rsf.org*, zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Press_Freedom_Index.
Stand 2014, http://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_Nederlandse_rampen en http://nl.wikipedia.org/wiki/Terrorisme_in_Nederland. NB Nederlanders lopen meer risico in het buitenland: http://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_rampen_buiten_Nederland_met_Nederlandse_dodelijke_slachtoffers.
CBS, *Brandweerstatiek 2013*, Den Haag: CBS 2014, p. 56.
De Nederlandse Bank, www.statistics.dnb.nl/financieele-instellingen/verzekeraars/toezichtgegevens-verzekeraars/index.jsp#.

structuur die het mogelijk en gemakkelijk maakt om in vrijheid te leven en met elkaar duurzame relaties aan te gaan, zowel persoonlijk als zakelijk;
c. Rechtsstatelijkheid: de mate waarin de overheid zich daadwerkelijk houdt aan de wet en, meer positief-rechtelijk, waarin mensenrechten ook in horizontale verhoudingen worden gerespecteerd;
d. Veerkracht: adequate bescherming en weerbaarheid (incl. in staat zijn snel weer te herstellen) tegen branden, rampen en aanslagen.

Deze vier aspecten spannen samen de ruimte op van veiligheid en rechtvaardigheid. Deze aspecten zijn expliciet geen representatie van de bestaande organisatorische indeling van instanties die op dit terrein werkzaam zijn of er invloed op uitoefenen. Door de vier aspecten samen in één cirkel weer te geven – zoals in figuur 1 – wordt de ambitie onderstreept om voortdurend op alle vier aspecten vooruitgang te boeken. De vier aspecten helpen om de meetlat behapbaar te maken en betekenis te geven. De vier aspecten helpen ook om verbetering van de meetlat

te bespreken, maar eerst bespreken we de keuze van de indicatoren per aspect.



Figuur 1. Vier aspecten die samen de veilige en rechtvaardige samenleving omspannen

3.4. De keuze van de zestien indicatoren

In het ontwerpproces kwamen we, in gesprekken met een veelheid aan deskundigen, tot een groslijst van ruim zestig indicatoren die redelijk voldeden aan de ontwerpcriteria en waarvan ten minste het vermoeden bestond dat er ook gegevens beschikbaar zouden zijn. De indeling in de vier aspecten ontstond vervolgens als een heuristisch hulpmiddel bij het reduceren van deze lijst.

Per aspect zijn we op zoek gegaan naar de meest kernachtige meting van de stand van zaken in de samenleving. Bij de keuze van de indicatoren is zowel gekeken naar wat beschikbaar is, als wat denkbaar zou zijn. De selectie van tabel 1 is uiteindelijk gemaakt op basis van bestaande data – het leek ons voor een eerste ontwerp niet zinvol indicatoren op te nemen die wellicht beter aan de totale lijst van criteria zouden voldoen, maar waarover geen empirische gegevens beschikbaar waren. Steeds kijken we naar cijfers per jaar. Steeds ook zijn de indicatoren zo gekozen dat ze een volstrekt eenduidige betekenis hebben in termen van verbetering of verslechtering.

Tenslotte verdient de classificatie voor verbetering of verslechtering enige uitleg. In eerste instantie kijken we naar de verandering in het gepresenteerde jaar ten opzichte van de voorafgaande meting. In principe zijn er dan drie denkbare scores: verbeterd, verslechterd of onveranderd – dat laatste wil zeggen een verandering van 1% of minder. Vervolgens zijn er twee redenen om dit te nuanceren. Ten eerste als de verandering alleen in het gepresenteerde jaar anders is dan de meerjarige trend. Ten tweede als het aantal metingen tekort schiet om echt te kunnen spreken over een ontwikkeling. In beide gevallen krijgt de verandering het predikaat 'licht'.

Ad a. Veiligheid: de afwezigheid van misdrijven en overtredingen. Slachtofferschap van misdrijven wordt uitgebreid in kaart gebracht, maar leidt al snel tot zo'n veelheid

aan data dat de essentie uit beeld kan raken. De ontwerp-criteria leveren de volgende indicatoren:

1. *'Hoeveelheid High-impact crime'*, is de meest in het oog springende categorie criminaliteit waarvan we minder willen. De aangiftebereidheid is hoog, dus zullen aangiftes een adequaat beeld schetsen van de werkelijke hoeveelheid HIC in de samenleving.

Het CBS presenteert een doorlopende tijdreeks vanaf 2005. De aantallen zijn opmerkelijk constant van 2005 t/m 2012, met in 2013 een daling van bijna 6%.

2. *'Aantal slachtoffers van moord en doodslag'*, kan gezien worden als het topje van de ijsberg van zowel sociaal als crimineel geweld en is daarom een aansprekende signaal-indicator voor totale criminaliteit: minder is beter. Bovendien kent het als enige een redelijk betrouwbare (zeer) lange tijdreeks, zodat ontwikkelingen goed in context geplaatst kunnen worden.

Het CBS presenteert een tijdreeks sinds 1950 van Nederlandse slachtoffers, vanaf 1996 inclusief niet-Nederlandse ingezetenen. Na een piek in 2001 heeft zich een gestage daling ingezet, terwijl de stand nog steeds ruim drie maal zo hoog als in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw.

3. *'Onveiligheidsgevoel'*: een rechtsstaat is niet alleen een ruimte waarin mensen veilig zijn, maar ook één waarin ze zich veilig voelen.

Door aanpassingen van de methodiek gaat de tijdreeks niet heel ver terug. Een reconstructie van de tijdreeks vanaf 2005 toont een afname met ongeveer een kwart tot 2008 en daarna lichte fluctuaties met in 2014 toch weer een verbetering ten opzichte van 2013.¹⁶

4. *'Aantal mishandelde kinderen'*, betreft een categorie misdrijven die verhoudingsgewijs grote maatschappelijke kosten met zich brengt, die zich vaak over generaties uitstrekken. Bovendien speelt kindermishandeling zich voornamelijk af op de plek die voor mensen juist de meest veilige zou moeten zijn, namelijk thuis.

Er zijn slecht twee meetmomenten beschikbaar; het Ministerie van VWS werkt aan een update in 2015.

5. *'Aantal slachtoffers van misdrijven onder burgers en bedrijven'*, dit is de meest omvattende meting van ervaren misdrijven, hoewel hieronder niet vallen misdrijven als belastingfraude, rijden onder invloed, drugshandel en milieudelicten (dergelijke delicten komen in slachtoffer-enquêtes nu eenmaal niet voor).

Door aanpassingen van de methodiek gaat de tijdreeks niet heel ver terug. Een reconstructie van de tijdreeks vanaf 2005 toont een vrij gestage daling maar in 2013 geen verbetering ten opzichte van 2012.¹⁷

Bij deze vijf indicatoren passen twee kanttekeningen. De eerste is, dat tijdens het ontwikkelen van ons prototype het WODC een eerste proeve presenteerde van door haar ontwikkelde veiligheidsindices.¹⁸ Het valt te overwegen de genoemde vijf indicatoren te vervangen door de drie samengestelde veiligheidsindices van het WODC. Dat heb-

¹⁶. CBS e.a., *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2014, p. 349.

¹⁷. CBS e.a., *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013*, Den Haag: Boom Juridische

uitgevers, 2014, p. 339.

¹⁸. Zie: S.J. Vergouw, R.P.W. Jennissen, G. Weijters, P.R. Smit, *Resultaten van de Nationale Veiligheidsindices 2013*, Fact sheets

2014-06, Den Haag: WODC 2014.

ben wij hier niet gedaan omdat bijvoorbeeld de 'slachtoffers van moord en doodslag' een echt lange termijnbeeld geeft dat door geen enkele index benaderd kan worden. De tweede kanttekening is dat met deze vijf indicatoren vormen van criminaliteit buiten beeld blijven die niet direct individuele slachtoffers maken, maar wel de samenleving ondermijnen of de leefbaarheid aantasten. Er is op dit moment daarover echter geen voldoende consistente dataverzameling beschikbaar – zie ook de par. 'verbeteringsopties'.

Ad b. Ruimte. Dit aspect gaat over de ruimte, veelal geboden door een adequate juridische infrastructuur, die mensen en hun organisaties hebben om in vrijheid duurzame relaties aan te gaan. En om het vertrouwen dat ze hebben dat mocht er onverhoopt iets mis gaan, een conflict ook adequaat kan worden opgelost. We vonden de volgende indicatoren die samen een beeld geven:

6. *'Het aantal conflicten waar mensen niet uitkomen'*, is een indicator van het conflictoplossend vermogen van onze samenleving. Conflicten an sich zijn onlosmakelijk onderdeel van een dynamische samenleving, maar slepende conflicten, conflicten waar mensen jaren later nog steeds in verstrikt zitten, zijn wel problematisch. Hoe minder slepende conflicten hoe beter.

Er zijn helaas maar twee relevante meetpunten, maar die volgen dan wel weer elk de hele loop van een conflict. De verwachting is dat er in 2015 een derde dataset beschikbaar komt. De twee metingen suggereren wel enige verbetering.

7. *'Vrede met uitkomst van conflict?'*, is een noodzakelijke aanvulling op de voorgaande indicator. Immers, theoretisch is het denkbaar dat slepende conflicten worden 'opgelost' door willekeurige machtsuitoefening. Daar zouden mensen echter niet tevreden over oordelen. Vandaar: meer is beter. Idealiter zou het hier moeten gaan over alle soorten van afdoening; in de praktijk vonden we alleen data voor gerechtelijke afdoening. Een andere tekortkoming is dat deze vraagstelling net iets anders is, dan of men tevreden is over het proces als geheel, maar het komt het dichtst in de buurt.

Er zijn helaas maar twee relevante meetpunten, maar die volgen dan wel weer elk de hele loop van een conflict. De verwachting is dat er in 2015 een derde dataset beschikbaar komt. De twee metingen suggereren wel enige verbetering.

8. *'Vertrouwen in het Rechtssysteem'*, is een maat voor de schaduw van het recht en daarmee een indicatie van de mate waarin mensen geneigd zullen zijn zich in hun onderling verkeer aan de regels te houden. Meer is beter. De tijdreeks van de Eurobarometer loopt vanaf 2003. Zij toont de nodige schommelingen, maar de meting van 2014 levert de hoogste vertrouwensscore ooit.

9. *'Algemene tevredenheid justitiabelen'*, geeft ook informatie over tevredenheid, maar beperkt deze zich tot de behandeling door de rechter, daar waar we liever tevredenheid over het gehele proces zouden meten (zie ook punt 7). Meer tevredenheid is beter.

De tijdreeks gaat met enige tussenpozen terug tot 2001 en vertoont een gestage stijging van de tevredenheid.

Ad c. Rechtsstatelijkheid. Dit aspect gaat over legaliteit: de afwezigheid van willekeur in machtsuitoefening.¹⁹ Om de kernwaarden van legaliteit in een paar indicatoren te kunnen vangen, proberen we zoveel mogelijk te focussen op de essentie, namelijk dat de staat zich gebonden weet aan zijn eigen wetten en regels en zich daar ook naar gedraagt. De focus op de staat zou ertoe kunnen leiden dat belemmering van fundamentele rechten door private partijen buiten beeld raakt (denk bijvoorbeeld aan discriminatie in arbeidsverhoudingen of het doen ontstaan van media-monopolies). Machtsuitoefening door private partijen zit op het grensvlak van de aspecten ruimte en rechtsstatelijkheid en zou door beide samen gedekt moeten worden. Tegelijk hebben we de indruk dat we er (nog) niet in geslaagd zijn een geschikte indicator voor particuliere willekeur te vinden.²⁰

Waar we feitelijk in geïnteresseerd zijn, is de mate waarin mensen de Nederlandse rechtsstaat ook daadwerkelijk ervaren als een rechtsstaat. Dus bijvoorbeeld bij persvrijheid gaat het niet zozeer om het grondwetsartikel, maar om de mate waarin mensen daadwerkelijk publiekelijk de overheid kunnen kritiseren – de mate waarin ze denken dat dat kan én de mate waarin dat daadwerkelijk kan. We vonden de volgende indicatoren die samen een beeld geven van de afwezigheid van willekeur:

10. *'Afwezigheid van corruptie'*, gemeten in internationale vergelijkingen, is de meest directe maat voor (de afwezigheid van) willekeurige machtsuitoefening door de overheid. Overigens gaat het hier altijd om de meting van percepties van corruptie, directe metingen van corruptie zijn ons niet bekend.

Cijfers gaan terug tot 2006, waarbij de Nederlandse cijfers jaar op jaar hooguit enkele procenten fluctueren. Wel geeft 2014 de laagste score sinds 2006.

11. *'Aantal onschuldigen in de cel'*, het aantal mensen dat na een voorarrest een schadevergoeding heeft ontvangen van de overheid voor onterecht vastzitten. Het is belangrijk om te constateren dat het hierbij niet hoeft te gaan om justitiële fouten – er kunnen zeer gegronde redenen zijn om iemand vast te zetten. Wel kunnen we er vanuit gaan dat, in combinatie met een effectieve misdaadbestrijding (zie het aspect veiligheid), minder onschuldigen in de cel beter is.

De tijdreeks gaat terug tot 1990 en vertoont in 2013 voor het eerst een daling.

12. *'Bescherming van bedrijven tegen de overheid'*, internationaal concurrentie-onderzoek geeft onder meer de mate waarin bedrijven zelf menen succesvol beperkende regelgeving ter discussie te kunnen stellen.

De tijdreeks gaat terug tot 2009. Jaarlijkse fluctuaties bedragen slechts enkele procenten, maar het cijfer is in 2014 wel het laagst sinds 2010.

13. *'Persvrijheid'*, juist op het gebied van de vrijheid van meningsuiting is overheidsbemoediging zeer gevoelig, want die gaat zowel over de bescherming van als mogelijke inbreuken op het recht van vrije meningsuiting. Vandaar dat deze indicator cruciaal is om de kwaliteit van veiligheid en rechtvaardigheid in kaart te brengen. Wellicht ten overvloede zij gezegd: het gaat niet om de juiste tekst in de wet, het gaat om de ervaring van burgers en hun organisaties. De ranking gaat terug tot 2002, waarin in Nederland na een duikeling in 2007 weer gestaag terug is geklommen naar

een tweede positie in 2013 en 2014.

Ad d. Veerkracht: adequate bescherming en weerbaarheid tegen branden, rampen en aanslagen. Op dit gebied is het lastig om goede data te ontwikkelen, bijvoorbeeld omdat een deel van de data geheim is of gebaseerd op geheime informatie (terrorismedreiging) en bijvoorbeeld ook omdat rampen maar sporadisch voorkomen. We vonden de volgende indicatoren:

14. *Aantal slachtoffers van rampen en aanslagen*, deze liggen in Nederland zeer laag, nul is het best haalbare.

De tijdreeks op Wikipedia gaat zeer ver terug in de tijd en geeft een mooi zij het enigszins schetsmatig beeld.

15. *Doden door brand*, geeft een scherp beeld over de langere termijn van de effectiviteit van brand(slachtoffer) bestrijding – zowel preventief als reddend.

De data gaan terug tot 1985 en tonen een gestage daling. 2012 en vooral 2013 vertonen echter weer een stijging.

16. *Totale maatschappelijk kosten van branden en natuurevenementen*, geeft een maat voor materiële schade met name ook van overstromingen, dijkdoorbraken en andere natuurverschijnselen. Hiermee geeft deze indicator ook inzicht in de meerwaarde van investeren in veerkracht.

De data van DNB gaan terug tot 1995 en zijn opmerkelijk constant in de tijd.

3.5. Verbeteringsopties

Gezamenlijk geven de hiervoor genoemde indicatoren naar onze inschatting het best denkbare beeld van de staat van veiligheid en rechtvaardigheid in Nederland op basis van momenteel beschikbare data. Op sommige punten zou een beter beeld mogelijk zijn, maar dat vereist veelal nieuwe dataverzameling of ingrijpende herbewerking van bestaande data.²¹ Zo zou een enquêtevraag onder burgers naar 'de mate waarin zij denken dat misdaad loont' wellicht een mooie indicator zijn voor de beleving van rechtvaardigheid binnen het aspect 'veiligheid', omdat die heel precies een beeld zou geven van de mate waarin (mensen denken dat) normhandhaving zonder aanzien des persoons plaatsvindt, onafhankelijk van de instrumenten van normhandhaving.

Binnen hetzelfde aspect zou de meting van mishandelde kinderen hoe dan ook frequenter kunnen.

Binnen het aspect 'ruimte' zou een meting van 'tevredenheid van justitiabelen over het totale proces' een verbetering vormen ten opzichte van de genoemde meer partiële tevredenheidsscores. Heel interessant zou hier ook zijn een overkoepelende maat voor juridisering/transactiekosten. Te denken valt aan de totale uitgaven voor juridische dienstverlening, maar de vraag is of die wel eenduidig is – is minder altijd beter? In het aspect veerkracht is nog veel verbetering te behalen, bijvoorbeeld in vorm van een 'Weerbaarheidsmonitor' die wel in studie is. In het aspect rechtsstatelijkheid lijkt een 'Kafka-indicator' als 'willekeur' of 'willekeurige machtsuitoefening' een zeer rake maat die de kern van ervaren rechtsstatelijke kwaliteit zou kunnen weergeven, maar deze ontbeert nog een operationele definitie en dienovereenkomstige dataverzameling.²² Tenslotte zou een indicator 'gevoel dat wij in een vrij land leven' een goed beeld kunnen geven van de algemene perceptie van veiligheid en rechtvaardigheid in Nederland, maar deze vraag wordt voor zover wij hebben kunnen nagaan niet systematisch gesteld.

4. Waarom (nu) een staat opmaken?

We keren terug naar de stelling die ten grondslag ligt aan deze exercitie, namelijk dat het belangrijk is een staat van veiligheid en rechtvaardigheid op te maken. Dat belang gaat verder dan het bestrijden van de vrijblijvendheid van claims over aantasting van de rechtsstaat die we in de inleiding benoemden. Zo zien we onze samenleving snel veranderen, bijvoorbeeld onder invloed van de informatierevolutie. De mogelijkheden om data te koppelen, om grenzen te passeren, om groepen te mobiliseren, om snelheid te maken, om informatie te verspreiden, om de persoonlijke levenssfeer binnen te dringen, enz. zijn fundamentele maatschappelijke verschuivingen die invloed hebben op de borging van onze veiligheid en rechtvaardigheid. Het is zeer wel denkbaar dat we ons hele arsenaal aan rechtsstatelijke instituties glimmend gepoetst in slagorde hebben en houden en dat desondanks de samenleving

Het is zeer wel denkbaar dat we ons hele arsenaal aan rechtsstatelijke instituties glimmend gepoetst in slagorde hebben en houden en dat desondanks de samenleving minder veilig en rechtvaardig wordt doordat uit onvermoede richting nieuwe onvrijheid, andersoortige onrechtvaardigheid, onverwachte onwettigheid of zelfs ontwrichting ontstaat

19. Zie bijv. M. Krygier, 'Four puzzles about the rule of law: why, what, where and who cares', in: J.E. Fleming, *Getting to the rule of law*, New York: University Press 2011.

20. In de toekomst kunnen rapportages van

het College voor de Rechten van de Mens, of van de Raad van Europa, hierin wellicht gaan voorzien.

21. De door het WODC ontwikkelde veiligheidsindices en de pogingen – ook van het

WODC – om de totale kosten van de criminaliteit in kaart te brengen (zie D.E.G. Moolenaar, B. Nauta & F.P. van Tulder, in: M.M. van Rosmalen, S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange, *Criminaliteit en rechts-*

handhaving 2011, Den Haag: WODC/CBS 2012) zijn een mooi voorbeeld van wat mogelijk is – en de inspanningen die daarvoor nodig zijn.

22. Zie bijvoorbeeld: Krygier, op cit.

ving minder veilig en rechtvaardig wordt doordat uit onvermoede richting nieuwe onvrijheid, andersoortige onrechtvaardigheid, onverwachte onwettigheid of zelfs ontwrichting ontstaat. Andersom is ook mogelijk: dat we zonder het door te hebben, enorme stappen voorwaarts maken. Alleen door consequent de veiligheid en rechtvaardigheid te peilen zoals burgers en hun organisaties die ondervinden, is het mogelijk te ontdekken of we instituties moeten zien aan te passen aan veranderende omstandigheden en veranderende eisen. De hiervoor gepresenteerde meetlat kan fungeren als een soort thermometer die de temperatuur van de samenleving opneemt zodat we tijdig en gericht kunnen inspelen op

De manier waarop we overheidsorganisaties aansturen op efficiëntie en afrekenen op productie, brengt een serieus risico met zich mee van doelverschuiving

veranderende eisen aan rechtsstatelijke instituties.

Zo'n meer dynamische kijk op de rechtsstaat is eens te meer van belang als we de idealen die ten grondslag liggen aan de rechtsstaat een stap verder willen brengen. Steven Pinker beschrijft in zijn boek *'Better Angels Of Our Nature'* hoe we er de afgelopen 500, 1000 of misschien wel 10 000 jaar in zijn geslaagd geleidelijk aan steeds minder gewelddadige, steeds minder onrechtvaardige samenlevingen te organiseren.²³ Rechtsstatelijke instituties vormen een groot deel van de *'better angels'* uit de titel van zijn boek, daar waar er weinig reden lijkt zijn om te denken dat onze 'nature' niet zo veel veranderd zou zijn. Maar dat betekent niet dat we klaar zijn, dat de rechtsstaat af is. Integendeel, er is nog veel winst te boeken, de kunst is om dat ook zichtbaar te maken. Een meetlat van veiligheid en rechtvaardigheid helpt om te expliciteren waar vooruitgang wenselijk is en geeft zo nieuwe zuurstof aan de rechtsstatelijke ambities van onze samenleving. Hiermee is zo'n meetlat cruciaal voor het aanzwengelen van innovatie binnen de instituties van de rechtsstaat. In het bijzonder kan van zo'n meetlat een enorme wervingskracht uitgaan naar allerlei maatschappelijke partijen om een bijdrage te leveren aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving. Daarmee wordt de samenleving als geheel meer eigenaar van de inspanning om veiligheid en rechtvaardigheid voort te brengen.

Tenslotte gaat het ook over de accountability van de

overheidsapparaten die geacht worden veiligheid en rechtvaardigheid voort te brengen. De manier waarop we overheidsorganisaties aansturen op efficiëntie en afrekenen op productie, brengt een serieus risico met zich mee van doelverschuiving. Dit geldt zeker ook voor de verschillende ketens in het domein van veiligheid en justitie. Sturen op de productie van opgehelderde misdrijven/bekendgeworden verdachten, op celdagen, aantallen adviezen, vonnissen, toezichten, plukze's, boetes, enz. brengt het risico met zich mee dat de productie wel wordt gehaald, maar het maatschappelijk doel wordt gemist. Expliciet zicht scheppen op het maatschappelijk doel van een veilige en rechtvaardige samenleving kan helpen om de productie van het overheidsapparaat in deze op koers te houden. En als niet onbelangrijk nevenproduct zullen we dan regelmatig ook ontdekken dat efficiëncydoelstellingen beter te realiseren zijn door heel andere dingen te doen, dan dezelfde dingen te blijven doen tegen een lagere kostprijs per 'eenheid product'.

5. Conclusie

We kunnen twee conclusies trekken uit het voorgaande. De eerste is dat het mogelijk en haalbaar is om een staat van veiligheid en rechtvaardigheid op te maken. We spreken de hoop uit dat de lezer met behulp van dit ontwerp en de onderliggende dataset de discussie aan wil gaan hoe het er met veiligheid en rechtvaardigheid in Nederland voorstaat en waar verbeteringen van de meetlat mogelijk zijn. Typische vragen waarvan we hopen dat de lezer zich die zal stellen, zijn bijvoorbeeld: 'waaraan zou ik de veiligheid en rechtvaardigheid van Nederland aflezen en staat dat ook in de lijst?' en bijvoorbeeld ook: 'kan het met minder indicatoren?'. In dit opzicht is ons voorstel slechts het begin van een discussie over hoe veiligheid en rechtvaardigheid te meten. We hopen dat deskundigen van alle relevante disciplines zich er tegenaan zullen willen bemoeien. Opdat de operationalisering van de staat van veiligheid en rechtvaardigheid scherper wordt en opdat de meetbaarheid zal groeien.

De tweede conclusie heeft meer te maken met de urgentie van inzicht in de veilige en rechtvaardige samenleving. We hebben een aantal argumenten gegeven waarom wij denken dat het hoog tijd is het gebruikelijke gesprek over de instituties van de rechtsstaat te verrijken met gesprek over de doelen en de doelbereiking van die instituties. We hopen dat lezers op basis van de hier gepresenteerde gegevens met elkaar het gesprek aan zullen willen gaan, bijvoorbeeld rond de vraag: 'hoe veilig en rechtvaardig is het eigenlijk in Nederland' en vervolgens rond de vragen 'hoe verhoudt zich dat tot wat wij doen', 'kunnen we ook andere dingen doen om Nederland veiliger en rechtvaardiger te krijgen'? Om dat gesprek is het ons uiteindelijk begonnen. •

²³ S. Pinker, *The Better Angels Of Our Nature, the decline of violence and its causes*, London: Allen Lane 2011.

Zorgplichten tegen cybercrime

Eric Tjong Tjin Tai & Bert-Jaap Koops¹

Op 16 en 17 april 2015 vond de Global Conference on Cyber Space 2015 in Den Haag plaats. De bestrijding van cybercrime stond daarbij hoog op de agenda. Cybercrime is wereldwijd een van de grote uitdagingen van het internet, en een terrein waarop Nederland vaak een voortrekkersrol speelt. Meestal richt de aandacht zich op daders en slachtoffers, maar bij een integrale aanpak van cybercrime moeten ook derde partijen worden betrokken, zoals internetaanbieders en softwareontwikkelaars. Kunnen deze derden ook juridisch worden aangesproken als zij hun rol bij de bestrijding van cybercrime verwaarlozen?

1. Inleiding²

Tegelijk met de opkomst van internet heeft cybercrime in tal van ingenieuze varianten een grote vlucht genomen. In vele rapporten zijn de diverse vormen geanalyseerd en maatregelen ter bestrijding gesuggereerd.³ Centraal hierbij staan natuurlijk de daders, maar ook de slachtoffers, die oplettender kunnen zijn en voorzorgsmaatregelen kunnen nemen. Daarnaast wordt er ook vaak op gewezen dat diverse andere partijen zoals Internet Service Providers (ISP's) en softwareleveranciers een bijdrage kunnen leveren. Maar in welke mate zijn zij daartoe ook *verplicht*? Dat is de vraag die in dit artikel centraal staat.⁴

Allereerst beschrijven we kort de relevante factoren en partijen bij cybercrime. Vervolgens behandelen we relevante zorgplichten. Eerst geven we een theoretisch kader over zorgplichten, daarna volgt een positiefrechtelijke beschrijving op hoofdlijnen van zorgplichten op betrokken partijen in vogelvlucht: eerst privaatrecht, dan strafrecht. Dit berust op vergelijkend onderzoek van het recht van Nederland, de Verenigde Staten, Brazilië en Tsjechië. De keuze van deze landen is ingegeven door geografische spreiding en verschillen in rechtstradities en internet-penetratie, zodat een zo gevarieerd mogelijk beeld ontstaat. Vanwege de beperkte

ruimte ligt in dit artikel de nadruk op Nederlands en Amerikaans recht, met korte opmerkingen over andere rechtstelsels.⁵ Na een korte tussenconclusie eindigen we met suggesties voor verbetering.

2. Cybercrime als probleem: de rol van derden

Cybercrime kent vele gezichten. Toch zijn er voor veel vormen van cybercrime overlappende oorzaken. Om een goed beeld te krijgen van de bestrijdingsmogelijkheden is daarom een korte analyse van de oorzaken nodig. We concentreren ons op twee vormen van cybercrime, met twee centrale factoren die ook veel andere soorten cybercrime veroorzaken: de infectie van computers met malware en zogenaamde 'botnets' van geïnfecteerde computers.⁶

Een infectie door malware ontstaat primair door twee oorzaken: een gebrekkig veiligheidsbewustzijn bij de gebruiker, en fouten in de software waardoor misdadigers toegang kunnen krijgen tot de computer. Men kan het vergelijken met een bewoner die de deur open laat staan, of een slecht gefabriceerde deur die eenvoudig open te krijgen is zonder sleutel (met de kanttekening dat het functioneren van deuren makkelijker te begrijpen en te beheersen is voor burgers dan computerbeveiliging). Bei-

Auteurs

1. Prof. mr. T.F.E. Tjong Tjin Tai is hoogleraar privaatrecht en prof. dr. E.J. Koops is hoogleraar regulering van technologie, beiden aan Tilburg University.

Noten

2. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoekrapport dat is vervaardigd in

opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid: T.F.E. Tjong Tjin Tai, D.J.B. op Heij, K.K. e Silva, I. Skorvanek & B.J. Koops, *Duties of care and diligence against cybercrime*, 2015 (te raadplegen via <https://repository.uvt.nl>. Hierna: Rapport).

3. Bijv. OECD, *Malicious Software (Malware)*, 2008; UNODC, *Comprehensive Study*

on Cybercrime, Draft, 2013; N.S. van der Meulen & A.R. Lodder, 'Cybersecurity', in: S. van der Hof, A.R. Lodder & G.J. Zwenne (red.), *Recht en computer*, Deventer 2014, p. 301-318.

4. Zie ook Corien Prins, *NJB 2007/307*, afl. 6, p. 321, en *NJB 2013/948*, afl. 18, p. 1185.

5. Voor uitgebreide beschrijvingen van de

buitenlandse stelsels, zie Rapport, par. 5 en 6.

6. Zie voor (veel) meer details Rapport, par. 4, de literatuur in noot 3 hierboven en J.A. Chandler, 'Security in Cyberspace: Combating Distributed Denial of Service Attacks', *University of Ottawa Law & Technology Journal* 2004, p. 231-261.