

nummer 6/1977

**Strafrecht  
en milieu**

**W**

wetenschappelijk

**O**

onderzoek-en

**D**

documentatie

**C**

centrum

# Justitiële verkenningen

exempl.  
WO DC  
N 509

# Inhoud

Blz.	
5	<b>mr. M.R. Duintjer-Kleijn</b> Strafrecht en milieu; <i>een inleidend artikel.</i>
35	<b>Bijlage</b> 'wettelijke bepalingen' bij de inleiding.
44	<b>Stuart S. Nagel</b> Aansporingen tot het naleven van de milieuwetten.
52	<b>mr. H.R. Lauwaars</b> De coördinatie van de opsporing van milieudelicten.
62	<b>mr. A.G. Bosch</b> Milieu en strafrecht; <i>handhaving in de praktijk.</i>
74	<b>drs. M.V.C. Aalders</b> De toepassing van administratieve sancties in de Hinderwet.
82	<b>mr. M. Prillewitz</b> Milieu-effectrapportering; <i>een instrument voor een preventief milieubeleid.</i>
	<b>Literatuuroverzicht</b>
92	Algemeen
94	Strafrecht en strafrechtspleging
98	Criminologie
108	Rechtssociologie
108	Gevangeniswezen
113	Reclassering
114	Kinderbescherming
116	Politie
118	Drugs
119	<b>Boekwerken</b>

# Voorwoord

Met dit themanummer 'Strafrecht en milieu' wil de redactie van Justitiële verkenningen de aandacht vestigen op een gebied waarop het strafrecht nog maar sinds enkele jaren een rol vervult. In gesprekken met deskundigen op het gebied van het milieubeheer en van het milieurecht en de handhaving daarvan, kwamen twee dingen naar voren:

1) Het strafrecht kan niet los gezien worden van andere sectoren van het recht, in het bijzonder van het administratieve recht, dat verreweg het belangrijkste deel uitmaakt van het juridisch instrumentarium ten dienste van het milieubeheer;

2) De literatuur over de toepassing van het strafrecht in milieuzaken en het effect daarvan is nog betrekkelijk schaars. Dit geldt in het bijzonder voor de buitenlandse literatuur. De inleidende beschouwing van mr. M.R. Duintjer-Kleijn tracht een zeer globaal beeld te geven van de ontwikkeling en de uitgangspunten van het tot nu toe gevoerde milieubeleid en van de hoofdlijnen van de gecompliceerde milieuwetgeving, waarbij, gezien het onderwerp, het accent ligt op het strafrechtelijke aspect. Naast de inleiding is een (verkort weergegeven) Amerikaans artikel opgenomen, alsmede vier Nederlandse bijdragen, die speciaal voor dit nummer zijn geschreven.

# Strafrecht en milieu

door mr. M.R. Duintjer-Kleijn

## Inleiding

5 Wanneer we spreken over de in onze huidige maatschappij zo hoog genoteerde bescherming van het milieu, wordt dikwijls over het hoofd gezien dat ook in vroeger eeuwen aanleiding geweest zou zijn voor zodanige bescherming. Reeds in de negentiende eeuw was er sprake van vervuiling van bodem, water en lucht door de opkomende industrie. Ook kampte men met ontploffingsgevaar en kende men een vuilnisvraagstuk. Ze waren symptomen van een maatschappijbeeld waarin het merendeel van de bevolking in kommervolle omstandigheden leefde en waarin de behuizing en werksituatie van de doorsnee Nederlander miserabel was (Kocken, 1976).

Ook is het onjuist te denken dat eerst in de twintigste eeuw door de wetgever initiatieven zouden zijn ontwikkeld om de woonsfeer te beschermen tegen vervuiling van water, bodem en lucht. Vooral na 1850, 1860, kwamen een aantal wetten tot stand zoals bijv. de Wet vergiftigde stoffen van 1876, de Stoomwet van 1869 en de Fabriekswet van 1875, in 1896 omgedoopt in Hinderwet, een wet die thans nog, zij het in gewijzigde vorm, wordt gehanteerd.

Het waren echter vooral de gemeenten die op grond van de Gemeentewet van 1851 een groot aantal verordeningen uitvaardigden, met betrekking tot het storten van vuilnis, het reinigen van goten, het uitkloppen van kleden etc.

Of er van de naleving van deze wetgeving veel is terecht gekomen, is, gezien de in die tijd heersende opvatting omtrent ingrijpen van de overheid in particulier belang, uiterst twijfelachtig.

Ook in later jaren laat met name de toepassing van de Hinderwet, mede door de weinig actieve begeleiding van de centrale overheid en de geringe mankracht van de uitvoerende gemeentebesturen, te wensen over. Nog tot in het

begin van de jaren '70 (Bos, 1976) stond in een bijlage van een circulaire van de zijde van de Minister van Sociale Zaken (opgesteld in 1960!) dat de Minister kón goedvinden dat op eigen risico een bedrijf of een industrie wordt opgericht, zonder vergunning. Dit geschiedde dan ook veelvuldig.

Was vóór 1940 de aandacht voor het milieu van ondergeschikte betekenis, ook tijdens de periode van herstel, industriële expansie en opvoering van het welvaartsniveau na de tweede wereldoorlog, kwam de bescherming van het milieu weinig ter sprake.

Na 1950 gaat zich langzamerhand een zekere ongerustheid aftekenen over de gevolgen van het opvoeren van de produktie en het consumptieniveau. In de jaren '50 waren het nog vooral de medici en de psychiaters die zich druk maakten over zaken zoals aandoeningen van de luchtwegen en de psychische schade van lawaai. Rond het jaar 1960 komen met name de natuurbeschermers en de biologen met hun zorgen over de nadelige gevolgen van produktie en bevolkingsgroei.

Op mondiaal niveau kan Rachel Carson's in 1962 verschenen 'Silent Spring' worden beschouwd als een eerste waarschuwingssignaal dat een groot publiek bereikte. In Nederland publiceerde in 1967 C.J. Briejër een soortgelijke waarschuwing, toegespitst op de Nederlandse verhoudingen, getiteld: 'Zilveren sluiers en verborgen gevaren'.

De zorgen over milieuvervuiling, erosie en ecologische verstoringen nemen in die jaren voortdurend toe en in 1971 verschijnt het beroemd geworden rapport 'The limits to growth' door D.L. Meadows c.s., uitgebracht door de Club van Rome.

Reeds aan het eind van de jaren vijftig, begin zestiger jaren gaan in Amerika burgergroeperingen hun ongerustheid uiten over de vervuiling van lucht en water.

In ons land komt in de loop van 1969 de grote stroom van verenigingen en actiegroepen op gang. De meeste hiervan richten zich tegen de externe effecten van een bepaalde activiteit in een bepaald gebied. Omstreeks 1974

bestonden er ± 400 actiegroepen, met op landelijk niveau de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Milieudefensie. Evenals in vele

andere geïndustrialiseerde landen, was ook de Nederlandse overheid intussen een bewust milieubeleid gaan voeren. Eén van de instrumenten om een effectief beleid te voeren is het tot stand brengen van wettelijke bepalingen. Wanneer deze bepalingen betrekking hebben op het natuurlijk milieu in zijn ruimste zin, dus ook bijv. landschapsbescherming, monumentenzorg en ruimte-orderingsrecht, spreken we meestal over 'milieurecht'. Wanneer men zich beperkt tot het recht dat er in eerste instantie op is gericht de verontreinigingen van bepaalde componenten, zoals lucht, water of bodem en de verstoring van de rust tegen te gaan, spreekt men dikwijls van 'milieuhygiënerecht'. Overigens bestaat over deze termen nogal wat onenigheid en wordt ook de laatste categorie korthedshalve wel 'milieurecht' genoemd.

7 Op een centraal niveau is de zorg voor de milieuhygiëne toevertrouwd aan het sinds 1971 bestaande Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, dat een apart directoraat-generaal voor Milieuhygiëne kent. Niet alle aspecten van de milieuhygiëne vallen echter onder de directe en uitsluitende verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Zo valt bijv. de Wet oppervlaktewateren onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op ambtelijk niveau is de coördinatie toevertrouwd aan de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de Milieuhygiëne (ICMH). Deze Interdepartementale Coördinatiecommissie geeft jaarlijks een overzicht uit van de milieurelevante passages uit de diverse memories van toelichting. Het overzicht van 1977 illustreert nog eens duidelijk de betrokkenheid van de verschillende departementen bij het milieubeleid.

Behalve de wetgeving op centraal niveau is er een eveneens gestadig groeiende stroom van wetgeving van lagere overheidsorganen, zoals daar zijn de provinciale milieuverordeningen en de verordeningen van gemeenten en waterschappen. De overheid wordt in zijn milieubeleid bijgestaan door een aanzienlijk aantal adviescolleges, waaronder de Raad inzake de Luchtverontreiniging. Naarmate de wetgeving zich over meer sectoren gaat uitstrekken zal de neiging bestaan het aantal adviescolleges uit te breiden. Met de oprichting van de Voorlopige

Centrale Raad voor de Milieuhygiëne in 1974 is een eerste aanzet gedaan om te komen tot een centraal adviesorgaan.

Tot slot van deze inleiding een overzicht van de belangrijkste wetgeving\* die in de afgelopen jaren tot stand is gekomen en van de wetgeving die nog in een voorbereidend stadium verkeert.

Als basis diende de Hinderwet van 1875, ingrijpend gewijzigd in 1952. In chronologische volgorde kwamen tot stand:

1958 de Wet olieverontreiniging zeewater

1962 Bestrijdingsmiddelenwet

1963 Wet gevaarlijke stoffen

1963 de Kernenergiewet

1969 de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

1970 de Wet inzake de luchtverontreiniging

1975 de Wet verontreiniging zeewater (1 januari 1977 in werking)

1976 de Wet chemische afvalstoffen (nog niet in werking).

8

Het ontwerp afvalstoffenwet en het wetsontwerp geluidhinder zijn in behandeling bij de Kamer. Ook is bij de Kamer in behandeling een ontwerp van wet 'algemene bepalingen milieuhygiëne', waarin onder andere een uniform vergunningenstelsel en een uniforme regeling voor inspraak- en beroepsprocedures een plaats zullen moeten krijgen.

In enkele landen, zoals bijv. Duitsland, wordt het recht op een schoon milieu en de plicht voor ieder mens om zijn vervuiling te beperken, als grondbeginsel in het wetsstelsel opgenomen. De Nederlandse grondwet kent geen recht op milieuhygiëne, hetgeen volgens Leenen (1976) voortkomt uit het feit dat er steeds weerstand heeft bestaan om sociale grondrechten in de grondwet op te nemen.

Hieronder zal na een korte uiteenzetting over de algemeen aanvaarde uitgangspunten van het milieubeleid en de hoofdlijnen van het wettelijk instrumentarium, aandacht besteed worden aan de actiemogelijkheden op grond van het civiele recht, het administratieve recht en het

\* Na deze inleidende beschouwing is als bijlage een summiere beschrijving opgenomen van een aantal milieuwetten welke in de tekst ter sprake komen.

strafrecht. Daarbij ligt, om redenen in het voorwoord genoemd, het accent op het laatste.

### **Enige algemene uitgangspunten van het milieubeleid**

Een algemeen uitgangspunt is het beginsel dat de verontreiniging zoveel mogelijk aan de bron moet worden bestreden dan wel vermeden, door middel van schone produktieprocessen. Een eveneens in internationaal verband aanvaard uitgangspunt is het *stand-still beginsel*. Dit principe moet worden geïnterpreteerd als het streven om de totale omvang van de milieuverontreiniging in ieder geval te verminderen, enerzijds door sanering van relatief sterk belaste regio's en anderzijds door het zoveel mogelijk behouden van de huidige milieutoestand in relatief nog weinig verontreinigde gebieden. 'Wat schoon is, moet schoon blijven'.

9

Het derde uitgangspunt is dat van het toepassen van '*best practical means*' d.w.z. de best uitvoerbare technieken. Onder de best uitvoerbare technieken worden die technieken verstaan waarmee, rekening houdend met economische aspecten, de grootste reductie van verontreiniging kan worden verkregen. In die gevallen waarin met deze technieken onvoldoende resultaat kan worden bereikt, dienen de '*best technical means*' te worden voorgeschreven, dit zijn de beste bestaande technieken waarmee, tegen hogere kosten, een nog grotere reductie van de verontreiniging wordt verkregen en die tenminste één keer in de praktijk zijn toegepast. Zonodig dient een verbodsbepaling te worden nagestreefd zoals een lozingsverbod ten aanzien van bepaalde stoffen. Vooral dit laatste geeft op internationaal niveau (E.G. Internationale Rijncommissie) de nodige problemen. Op de langere duur streeft men naar een stelsel van technische en wetenschappelijke normen voor toelaatbaarheid. Het vaststellen van normen, de grenswaarden waar de vervuiling begint, is mede gezien de samenhang van de verschillende vervuilingfactoren, een uiterst ingewikkelde zaak (Nota milieu-hygiënische normen, 1976).

Een vierde, ook internationaal aanvaard uitgangspunt is dat van '*de vervuiler betaalt*', met als grondgedachte dat de kosten hem zullen weerhouden te vervuilen. Hij betaalt niet voor

een recht op vervuiling, maar ter bestrijding van de kosten die de overheid moet maken voor preventieve en curatieve voorzieningen als gevolg van zijn vervuiling. Het betalen kan gebeuren bijv. in de vorm van een heffing.

### Het wettelijk instrumentarium

Een zeer belangrijk instrument om een goed milieubeleid te kunnen voeren berust op wettelijke regelingen. In de milieuwetgeving maakt men onderscheid tussen fysieke en financiële instrumenten.

*De fysieke instrumenten* bestaan uit het toepassen van verbods- en gebodsbepalingen, waarvan ontheffing kan worden gegeven door middel van een vergunning, produktseisen en het stellen van voorwaarden en voorschriften. Hierbij hanteert men meestal de 'best practical means'-aanpak.

Onder *financiële instrumenten* worden verstaan de toepassing van heffingen alsmede financiële en fiscale faciliteiten. Als rechtvaardiging van heffingen geldt het hierboven genoemde beginsel 'de vervuiler betaalt'.

De milieuwetten geven de burger bepaalde mogelijkheden om zijn rechten tegenover het bestuur te beschermen. De belangrijkste zijn het recht om *bezwaar* te maken nog vòordat een bestuursbeslissing is genomen en het recht om *beroep* in te stellen nàdat een beslissing is genomen. De wetten kennen administratieve dwangmiddelen (dit zijn middelen die het betrokken bestuursorgaan kan hanteren) en strafsancties. De wetten vermelden wie er met het toezicht op de naleving en de opsporing is belast. De opzet van de verschillende wetten loopt uiteen. Zo is de Hinderwet een meer algemene wet, terwijl andere, zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging, opgebouwd zijn rondom een bepaalde milieucomponent. Nog weer andere, zoals de Wet chemische afvalstoffen, zijn gericht op de verontreinigingsfactor.

Eerder is gewezen op de verbrokkelde wetgeving die onder verantwoording valt van verschillende departementen. Er is geen eenheid in bestuursniveau waarop de vergunningen worden verleend, al ligt over het algemeen bij de nieuwe wetgeving het accent op de provincie. Verder is er geen eenheid in termijnen, beroeps-

procedures, vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheden en inspraakmogelijkheden. Tenslotte zijn er verschillen in administratieve dwangmiddelen en strafsancties.

Voor hen die hun handelingen op deze wetten moeten afstemmen, is het dikwijls bijzonder moeilijk de weg te vinden. Zo komt het voor dat een bedrijf vier verschillende vergunningen moet aanvragen bij vier verschillende instanties (Fijen, 1974). Algemeen is dan ook het verlangen naar één algemene milieuwet. Dit blijft echter voorlopig een moeilijke zaak, mede omdat de wetgeving nog in ontwikkeling is. Af en toe lijkt het erop dat men in het buitenland verder is in dit opzicht. Wetten in Duitsland en Zweden, aangekondigd als of deze de gehele milieuwetgeving onder één paraplu zullen brengen, blijken bij nadere bestudering slechts enkele facetten van het milieurecht te behandelen.

11

In ons land wordt gewerkt aan een Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, een zogenaamde 'stapelwet', waarin onder andere een gecoördineerd vergunningenbeleid en een eenvormig inspraak- en beroepsbeleid zal worden opgenomen (Commissie Duk). Mogelijk zullen ook de sancties hierin een plaats krijgen.

### **Actiemogelijkheden**

Het stellen van wettelijke regels, houdt in dat men bij overtreding daarvan mogelijkheden heeft om te ageren. Deze bestaan op basis van het privaatrecht, het administratieve en het strafrecht.

### **Privaatrecht**

Hoewel enigszins buiten het bestek van dit inleidende artikel, een enkele opmerking over de mogelijkheid op basis van het civiele recht te ageren. In de eerste plaats is daar de actie ex artikel 1401 B.W. Hoewel het slagen van een zodanige actie kan betekenen stopzetting van het niet gewenste gedrag en schadevergoeding, zijn er in de praktijk een aantal bezwaren die het effect daarvan dubieus maken. Naast het bezwaar van de lange duur en de kostbaarheid van een dergelijke procedure is het grootste probleem de verdeling van de bewijslast. Normaliter moet de eiser bewijzen dat de gedaagde ernstige hinder veroorzaakt en dat de

gedaagde schuld treft, hetgeen gezien de gecompliceerde materie en de veelal grotere kennis van de vervuiler, vaak bijzonder moeilijk is. Er wordt dan ook gepleit voor een omkering van de bewijslast, zoals dat in Zwitserland ten aanzien van de watervervuiling zou gelden (Mattes, 1975). In Japan (Kelley, 1974) neemt de rechter onder bepaalde omstandigheden genoegen met 'aanwijzingen' dat er causaal verband is. Civiele vorderingen hebben daar tot massale schadevergoedingen geleid (luchtvervuiling in Yokkaichi in 1972). Om aan de moeilijkheid van het aantonen van causaliteit, vooral in het geval van grote aantallen vervuilers te ontkomen, heeft de Wet inzake luchtverontreiniging het Fonds Luchtverontreiniging ingesteld. Hieruit kunnen onder bepaalde voorwaarden schadevergoedingen worden gegeven aan ieder die tengevolge van luchtverontreiniging schade heeft geleden. Milieugroepen die meestal gebruik maken van de kort-geding procedure hebben in Nederland tot voor kort bij de burgerlijke rechter weinig succes gehad wegens het ontbreken van 'belang'. Dit in tegenstelling tot Amerika, waar milieugroepen met succes hebben bewerkstelligd dat het vereiste belang ruimer gezien wordt (Robinson, 1975). De laatste jaren worden ook in ons land onder bepaalde omstandigheden milieugroepen wel eens ontvankelijk verklaard (vonnis rechtbank Amsterdam 12 februari 1974, nr. 121).

Leenen (1976) geeft een overzicht van de belangrijkste jurisprudentie ex art. 1401 B.W., sinds 1913.

Een andere, tegenwoordig nogal eens gebruikte, privaatrechtelijke figuur is dat van de overeenkomst tussen één of meerdere overheidsorganen en een bedrijf over een aantal door het bedrijf in acht te nemen voorwaarden. Deze overeenkomsten stellen de betrokken overheidsorganen in staat eisen te stellen in aanvulling op hetgeen de wetgeving aan mogelijkheden biedt. Tegen deze figuur die zich veelal aan de publieke waarneming onttrekt zijn nogal wat bedenkingen aan te voeren (Desain, 1975).

### **Het administratieve recht\***

De belangrijkste administratiefrechtelijke middelen met behulp waarvan de bestuurlijke

overheid het milieurecht kan handhaven zijn: politiedwang, intrekken van een vergunning en sluiting van een inrichting.

#### A. *Politiedwang*

Deze bevoegdheid omvat het door de overheid na diverse waarschuwingen op kosten van de overtreder doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen van hetgene wat in strijd met de wet of in strijd met een aan een vergunning verbonden voorschrift is gemaakt, gesteld, nagelaten, beschadigd of weggenomen. Politiedwang strekt, kort gezegd, tot het ongedaan maken van een met de wet strijdige toestand; met als resultaat dat aan de betrokkene de voordelen zijn ontnomen van iets, dat hij niet had mogen maken of doen. De feitelijke uitoefening vindt plaats door ambtenaren van het optredende bestuur. Politie-optreden vindt slechts plaats indien dit noodzakelijk wordt geacht, bij het handhaven van de openbare orde. We kunnen dan ook beter spreken van *Bestuursdwang* (Suyver, 1976). Dit administratieve dwangmiddel vinden we in de Wet inzake de luchtverontreiniging en in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

13

#### B. *Intrekken van de vergunning*

Deze bevoegdheid vinden we eveneens in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en in de Wet inzake de luchtverontreiniging, zij het dat in de eerste wet de reglementering daarvan naar uitvoeringsregelingen is verwezen. Van deze administratieve 'sanctie' kan door de betrokken overheid gebruik worden gemaakt onder andere in de gevallen waarin de inrichting niet overeenkomstig de vergunning is opgericht of in werking is, dan wel een aan een vergunning verbonden voorschrift niet wordt nageleefd.

#### C. *Sluiting van de inrichting*

Dit middel kunnen B. en W. hanteren bij de handhaving van de Hinderwet, onder andere indien de inrichting zonder vergunning werkt

\* De beschouwingen hierover bepalen zich in hoofdzaak tot de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

of niet overeenkomstig de vergunning of een aan de vergunning verbonden voorwaarde niet wordt nageleefd.

In de Wet inzake de luchtverontreiniging is de sluitingsmogelijkheid en buiten-werkingstelling als een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten genoemd, in het geval zonder vergunning wordt gewerkt (dus ook na het intrekken van de vergunning). Het bevel tot sluiting wordt schriftelijk gegeven en indien niet nageleefd door middel van politiedwang uitgevoerd door vitale onderdelen af te sluiten, te verzegelen of verwijderen.

De vraag dringt zich op: hoe werken deze middelen in de praktijk?

De effectiviteit van administratieve handhavingsmiddelen.

14

De effectiviteit van de administratieve handhavingsmiddelen wordt door zeer veel schrijvers in twijfel getrokken. In de eerste plaats zou het effect van deze middelen zeer vertraagd worden door de slepende beroepsprocedures. Bos (1976) wijst erop dat de administratie op papier veel macht bezit, maar in de praktijk weinig vermag, omdat sluiting, buitenwerkingstelling en afbreken, meestal paardemiddelen zijn of een inadequate reactie, die zelden worden gehanteerd. De beduchtheid voor de nevengevolgen, bijv. voor de werkgelegenheid, speelt eveneens een belangrijke rol. Wanneer het toezicht op een bestuurlijk laag niveau plaats vindt, zoals bij de Hinderwet, bestaat bovendien het gevaar dat plaatselijke en industriële belangen met elkaar verweven raken. Over de toepassing van administratieve sancties in de Hinderwet handelt een artikel op blz. 74 van dit nummer.

Een ander probleem is het op verantwoorde wijze ingrijpen in een technisch productieproces, dat hoge eisen stelt aan de deskundigheid van de controlerende overheid. Bij ondeskundig ingrijpen loopt de overheid het risico daarvoor aansprakelijk te worden gesteld. Tot voor enige jaren had het bestuur dan ook de neiging niet tot actie over te gaan, alvorens door een strafrechtelijke uitspraak was komen vast te staan, dat inderdaad een wettelijke

bepaling was overtreden. Hierin zou sinds de jaren '70 enige kentering gekomen zijn (Nota Provinciale Griffie Zuid-Holland, 1975). Meyer Drees (1976) die zijn visie geeft vanuit de bestuurshoek, erkent dat de overheidsorganen tot nu toe spaarzaam gebruik hebben gemaakt van de hen toegekende toezichthoudende en sanctionerende bevoegdheden. Naast personeelsgebrek zou ook een rol spelen dat de overheidsbesturen de nadruk leggen op de technisch-adviserende taak van hun ambtelijk apparaat en niet op de toezichthoudende, controlerende functie, hetgeen niet stimulerend zou werken om daadwerkelijk controle uit te oefenen. Deze is dan ook, zij het met uitzonderingen, zoals in het Rijnmondgebied, in een gedeelte van Noord-Brabant en in Limburg ten aanzien van het oppervlaktewater ongeorganiseerd en incidenteel. Daarnaast werkt de grote diversiteit van milieuambtenaren bij de centrale en lagere overheden de effectiviteit niet in de hand.

15

Meyer Drees (1976) zou het zeer toejuichen indien de administratie een handhavingsmiddel gegeven zou worden dat tussen een waarschuwing en het intrekken van een vergunning in ligt. Een suggestie hiertoe wordt gedaan in een nog niet gepubliceerd maar wel geciteerd interimrapport 'Verhouding Bestuur/Justitie bij de handhaving van het milieurecht' van een werkgroep uit het Departementaal Overleg inzake de handhaving van het milieurecht. Het rapport oppert de mogelijkheid, aan milieudiensten van het Rijk, de Provincie en andere openbare lichamen die met een beheerstaak zijn belast, *transactiebevoegdheid* te geven ten aanzien van milieudelicten waarop de Wet Economische Delicten van toepassing is, zulks onder toezicht van het Openbaar Ministerie. Art. 37 van de WED voorziet in de mogelijkheid dat lichamen die met een publieke taak zijn belast door de Kroon op voordracht van de Minister van Justitie met zo'n taak worden belast. Voor een aantal delicten is deze bevoegdheid al toegekend aan de Nederlandse Bank en de directeur van 's Rijks Belastingen. Meyer Drees is het met de werkgroep eens dat van het bezit van zo'n bevoegdheid een stimulans zou kunnen uitgaan op de bijzondere opsporingsambtenaar. De voorgestelde trans-

actiemogelijkheid door de administratie doet denken aan het Duitse Ordnungswidrigkeitenrecht (Schaffmeister, 1974). Kenmerkend voor dit recht is de regeling van de procedure waarbij de administratieve boete kan worden opgelegd, 'Bussgeldverfahren der Verwaltung', op het gebied van het economisch leven en op andere terreinen, zoals het verkeersrecht. Ook milieuovertredingen (niet de misdrijven) worden als Ordnungswidrigkeiten afgedaan. Deze procedure berust op het beginsel van de instemming van de betrokkene zelf, zij het dat zijn stilzwijgen wordt beschouwd als instemming. Ook de Amerikaanse literatuur (Marshall, 1975) maakt melding van een administratieve boete, de zogenaamde 'civil money penalty'. Deze 'civil money penalty' wordt als een nuttig middel beschouwd om milieuwetten te handhaven, in die gevallen waarin sluiting te ver gaat en ook strafsancties, wegens ontbreken van opzet, niet opportuun worden geacht. Als praktische voordelen worden ondermeer de snelle procedure en de deskundigheid van de bestuursambtenaar genoemd. Hoewel de civil money penalty door de administratie van diverse staten wordt gehanteerd, lopen de uitspraken van de Amerikaanse rechter over het al of niet geoorloofd zijn hiervan uiteen: De tegenstanders menen dat dergelijke wettelijke bepalingen in strijd met de Constitutie zijn, die verbiedt dat het Bestuur op de stoel van de rechter gaat zitten. Voorstanders voeren ondermeer aan, dat de civil money penalty veel minder ver gaat dan het intrekken van een vergunning, een sanctie die door de bestuursorganen wél mag worden opgelegd.

## Het strafrecht

### A. *Wettelijke bepalingen*

Hoewel ook het Wetboek van Strafrecht bepalingen bevat welke bij milieudelicten gehanteerd zouden kunnen worden, vooral wanneer de gezondheid in het geding komt, zal hieronder slechts aandacht worden besteed aan de strafbepalingen die in de milieuwetten zijn opgenomen en aan die van de Wet Economische Delicten, die op de nieuwe wetgeving van toepassing zijn.

De vraag of bij de totstandkoming van de

milieuwetten bezinning heeft plaats gevonden over de keuze van straffen en maatregelen wordt door Van Angeren (1971) ontkennend beantwoord. Een aan de hand van parlementaire stukken ingesteld onderzoek naar de motivering van de wetgever bij het formuleren van strafsancities in het algemeen levert volgens Tchernoff (1972) dezelfde negatieve conclusie op. Deze schrijver pleit dan ook voor een betere overweging van de strafbaarstelling in samenwerking met de Minister van Justitie, die nu de wetten in hoofdzaak op de wetstechnische kant bekijkt, en voor een evaluatie van de werking na een bepaalde periode.

In de milieuwetten met eigen strafbepalingen worden in de meeste gevallen de strafbare gedragingen als overtredingen aangemerkt en als zodanig berecht. Enkele, zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Kernenergie-wet kennen naast overtredingen ook misdrijven. Het sanctiepakket van de verschillende milieuwetten is niet uniform, ook de strafmaxima lopen uiteen. Bij de Wet inzake de luchtverontreiniging zien we enige maatregelen, zoals het storten van een waarborgsom, die ook voorkomen in de Wet Economische Delicten. Een aantal milieuwetten, in het bijzonder de nieuwere milieuwetgeving, kent geen eigen strafbepalingen. De delicten daarin genoemd vallen onder de werking van de Wet Economische Delicten (1951).

17

### De Wet Economische Delicten

De tendens, milieudelicten als economische delicten te behandelen, is betrekkelijk nieuw. Van wetenschappelijke zijde werd dit denkbeeld omstreeks 1972 voor het eerst verdedigd door J.M. Polak, vanuit de gedachte dat lucht, stilte, landschap etc., schaars aan het worden zijn en aldus goederen zijn geworden die belangrijk zijn voor het economisch verkeer en ten aanzien waarvan een marktorde dient te worden geschapen.

Is het eigenlijk wel zo voor de handliggend het milieurecht te verbinden met het economisch strafrecht? Mulder (1975) meent dat de kern van het begrip: 'sociaal economisch strafrecht' als volgt weer te geven is: 'Het gaat om de voorschriften, waarmee de overheid het

economisch handelen bestuurt of de vrijheid van contract, de vrijheid van mededinging en de vrijheid van beroep- en bedrijfsuitoefening bij het economisch handelen aan beperkingen onderwerpt'. De schrijver wijst erop dat er bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten zijn, welke worden begaan uit motieven, die grote gelijkenis vertonen met die waarom economische delicten worden gepleegd: niet nakomen van de voorschriften levert voordeel op omdat hoge uitgaven kunnen worden vermeden of omdat een zorgvuldig toezicht kan worden uitgespaard. Overtreders die zich op deze wijze kosten besparen bevoordelen zich en komen ten koste van hun concurrenten sterker op de markt te staan.

Afgezien van de theoretische rechtvaardiging zijn er belangrijke praktische overwegingen om de milieudelicten onder de werking van de Wet Economische Delicten te brengen.

18

1) De economische politierechter is deskundiger dan de gewone rechter;

2) De opsporingsambtenaren hebben speciale bevoegdheden, zoals het treffen van voorlopige maatregelen tegen de verdachte nog vóórdát de behandeling van de zaak heeft plaatsgevonden; en

3) Het sanctiepakket van de Wet economische delicten is gedifferentieerder en efficiënter dan van het commune strafrecht.

De Wet kent, afhankelijk van de ernst twee categorieën misdrijven en twee categorieën overtredingen. Terzake van de ernstige misdrijven kan maximaal zes jaren gevangenisstraf en/of f 100.000,— geldboete worden opgelegd. Terzake van ernstige overtredingen maximaal één jaar hechtenis en/of f 25.000,— geldboete. In principe bestaat de mogelijkheid om beide hoofdstraffen op te leggen.

Naast de hoofdstraffen kent de Wet Economische Delicten allerlei bijkomende straffen, waaronder stillegging van het bedrijf en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Tenslotte bestaat er de mogelijkheid *maatregelen* op te leggen, zoals onderbewindstelling van de onderneming, de *verplichting tot voldoening* van een geldbedrag ter ontneming van het geschatte voordeel uit het strafbare feit, het op kosten van de veroordeelde in de oorspronkelijke toestand herstellen en het storten van een

waarborgsom. De bijkomende straffen en maatregelen worden ook wel aangeduid met *bedrijfsstraffen*. Tenslotte dient te worden vermeld dat de Officier van Justitie bij economische delicten een veel grotere transactiemogelijkheid heeft, welke zich zelfs tot misdrijven uitstrekt. (Het voordeel dat krachtens de Wet Economische Delicten ook rechtspersonen kunnen worden vervolgd, is met de invoering van deze mogelijkheid in het commune strafrecht — 1 september 1976 — komen te vervallen).

Als *nadelen* van de toepassing van de Wet Economische Delicten in milieuzaken wordt wel genoemd (Meyer Drees, 1976): de 'verbestuurlijking' van het Openbaar Ministerie en de uitholling van de sanctiemogelijkheden van de administratie. Art. 5 van de Wet Economische Delicten verbiedt namelijk andere dan in deze wet genoemde sancties met de strekking van straf of tuchtmaatregel op te leggen, tenzij de wet (dus in dit geval de milieuwet) anders bepaalt. Dit artikel is opgenomen uit vrees voor samenloop tussen administratieve en strafrechtelijke afdoening en sanctionering. Dit betekent in concreto dat allerlei sancties welke een administratief karakter hebben, uitsluitend door de economische strafrechter kunnen worden opgelegd.

Bos (1976) waarschuwt dat de meest verstrekkende sancties van de Wet Economische Delicten zoals de stillegging, te vergelijken met de sluiting van de Hinderwet, tot nu toe in economische strafzaken zeer weinig zijn toegepast en dat de verwachtingen dus niet al te hoog gespannen moeten zijn. Evenals het Bestuur, deinst ook de Officier van Justitie vaak terug voor verstrekkende gevolgen van een dergelijke sanctie. Deze schrijver pleit ervoor om in de milieuwetten die onder de werking van de Wet Economische Delicten vallen de mogelijkheid open te laten voor een sanctionerend optreden van het Bestuur.

Mulder (1973) wijst in dit verband op het gevaar, dat bij samenloop van administratieve en strafsancities de uitvoerende organen en de strafrechter op elkaar gaan wachten, zodat er niets gebeurt. Aalders (1974) heeft tegen de toepassing van de Wet Economische Delicten bezwaren van geheel andere aard. Hij meent dat de kwalificatie van milieudelicten als

economische delicten ten onrechte de indruk vestigt, alsof het niet om zulke ernstige misdrijven gaat. Dit beeld zou volgens hem nog versterkt worden door de sfeer tijdens de zittingen van de economische strafrechter, waar de indruk zou worden gevestigd dat het niet om echte criminaliteit gaat.

Mein (1973) spreekt in het bekende milieu-nummer van *Ars Aequi* zijn twijfel uit of het wel mogelijk is met de Wet Economische Delicten op te treden als de overheid vervuult. Deze schrijver komt met het voorstel om een speciale Wet op de milieudelicten te creëren, geënt op de Wet Economische Delicten.

Voor de overheidsfunctionarissen die handelingen verrichten of nalaten die ten detrimente van het milieu door 'legitimeren en manipuleren' de belangen van de industrie en de economische groei verkiezen boven die van de burger-bewoners, heeft Hoefnagels (1973) in het zelfde *Ars Aequi*-nummer zeer hoge straffen in petto, volgens een door hem ontworpen milieu-statuut.

Dezelfde auteur (1972) dringt ook ten aanzien van de bestaande milieuwetten aan op hogere strafmaxima, omdat de bedrijven de lage boetes zouden prefereren boven de kosten die ze moeten spenderen aan het voorkomen van de overtreding.

Aan dit bezwaar zou de Wet Economische Delicten, met zijn hogere strafmaxima, tegemoet kunnen komen. Voor de beantwoording van de vraag of in ons land de officier en de rechter op grond van de Wet Economische Delicten een strenger beleid zullen gaan voeren, is het nog te vroeg. Tot voor kort was slechts de Bestrijdingsmiddelenwet onder de Wet Economische Delicten gebracht. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren valt er sinds 1 januari 1977 onder. Voorts zal de wet gelden ten aanzien van de op 1 januari 1977 in werking getreden Wet verontreiniging zeewater en de nog niet in werking getreden Wet chemische afvalstoffen. In de toekomstige wetgeving zal de trend worden voortgezet, zoals in het ontwerp geluidhinder en in het ontwerp afvalstoffenwet. Worden in het buitenland hoge straffen opgelegd?

In de eerste plaats zijn er niet zoveel landen met hoge strafmaxima. Waar men wel zware

straffen kent, zoals in Japan (Kelley, 1974) zouden zelden maximale straffen worden uitgedeeld. De Duitse wetgeving, en wel de Bundesinmissionschutzgesetz, kent sinds 1974 terzake van luchtvervuiling en geluidhinder zeer hoge strafmaxima (tot 10 jaar gevangenisstraf) en is daarmee waarschijnlijk als de strengste van de bestaande Europese wetgevingen te kwalificeren.

Een van de deelnemers op een in 1976 gehouden internationaal congres (Van Poelje, 1976) verdedigde de stelling dat op dit ogenblik strenge sancties nauwelijks zijn te verwachten, omdat zeer velen zich als gebruiker mede schuldig voelen aan de milieu-aantasting.

### B. *Milieucriminaliteit*

Hierboven zijn de strafrechtelijke bepalingen van de milieuwetgeving weergegeven. De vraag rijst tot wie de ge- of verboden zich richten. Hoewel de milieuwetgeving zich niet alleen richt op de grote vervuilers zoals de industrie, maar ook de bedoeling heeft de burger ervan te weerhouden zijn afval niet weg te werpen, beperkt de schaarse en gezien de snelle ontwikkeling dikwijls al snel weer verouderde, criminologische literatuur zich vrijwel uitsluitend tot de eerste categorie.

De strafbare gedragingen van milieuovertreders worden wel aangeduid met 'milieucriminaliteit of welzijnscriminaliteit' (Hoefnagels, 1972).

In de literatuur vinden we de volgende kenmerken van de milieucriminaliteit (Mergen, 1974).

- 1) Een klein aantal daders en potentieel veel slachtoffers;
- 2) De relatieve onzichtbaarheid van de dader en de ondoorzichtigheid van de totstandkoming van de daad
- 3) De grote rechtsongelijkheid tussen dader en slachtoffer
- 4) De overtredingen zijn frequent en zonder onderbreking
- 5) Veel grotere schade dan bij de conventionele vermogenscriminaliteit
- 6) Milieucriminaliteit is een onderdeel van de white collar crime.

White collar crime werd in de dertiger jaren door de Amerikaanse criminoloog Sutherland gedefinieerd als een vermogensmisdrijf, gepleegd door mensen met een hoge sociale

status, in hun beroepsuitoefening. Sutherland ontdekte door onderzoek dat grote fraudes van ondernemingen zelden vervolgd werden, in tegenstelling tot bijv. gewone diefstalletjes. Volgens Hoefnagels is dit zelfde het geval bij milieucriminaliteit, welke zijns inziens niet alleen de kenmerken van vermogenscriminaliteit vertoont, maar van vele soorten criminaliteit, waaronder geweldscriminaliteit. Niet alleen het justitiële apparaat zou zich te weinig interesseren voor schendingen inzake lucht- en waterverontreiniging, ook de bestuurlijke overheid, de kranten en het publiek plegen zich zijns inziens meer op te winden over inbrekers en zakkenrollers.

Aalders (1974) wijst erop dat voor het gedragspatroon van milieuovertreders de conceptie van het publiek van hetgeen als milieucriminaliteit wordt gedefinieerd, belangrijker is dan de conceptie die uit wettelijke definities en uit de mate van handhaving van wettelijke bepalingen naar voren komt. Actiegroepen zouden veel invloed kunnen uitoefenen op de morele verantwoordiging met betrekking tot milieucriminaliteit. Ook een Amerikaans artikel (Milbrath, 1974) spreekt over het grote belang van het toenemen van milieubewustzijn bij het publiek en de invloed die daarvan uitgaat op de rechter, evenals dat andersom ook het geval is. Wat verwachten de criminologen van een stringente toepassing van het strafrecht? In vergelijking met de verwachte effecten van het civiele recht en het administratieve recht, meent Hoefnagels dat van het toepassen van de strafwet en van het openbare strafproces een krachtiger norminprenting uitgaat. Verder zouden strafprocessen kunnen meewerken aan de verdeling van de stigmalast over meer groepen van de bevolking en de bestaande stigma's kunnen relativeren.

Zijn deze opvattingen niet strijdig met de moderne strafrechtstheorieën die twijfelen aan het effect van de straf en pleiten voor depenalisering en vermijding van de stigmalast? (Leenen, 1976).

Ball en Friedman (1965) brengen naar voren dat de strafrechtelijke aanpak van ondernemers en zakenlieden daarom wèl effectief is, omdat deze het idee als delinquent terecht te moeten staan verafschuwen. Mergen (1974) die uitgaat

van de preventieve werking van het strafrecht in milieuzaken, benadrukt de wenselijkheid van een effectief toezicht en handhavingsbeleid, aangezien wetten die niet worden gehandhaafd, op zich criminogeen zijn. De Amerikaanse schrijver Nagel (1974) meent dat de meest afschrikwekkende werking uitgaat van het opleggen van gevangenisstraf aangezien een geldboete al gauw als 'onkosten' wordt geboekt. De kans dat een gevangenisstraf wordt opgelegd, is, gezien de waarborgen waarmee in Amerika een verdachte is omgeven en gezien de kwaliteit van de juridische bijstand van de zakenman, uiterst gering. Over het algemeen zouden in Amerika slechts de meest ongehoorde en recalcitrante vervuilers voor de strafrechter komen (Robinson, 1975) al is ook hier de laatste jaren het strafrecht meer naar voren gekomen, mede onder invloed van milieugroepen.

23

Tot diegenen die op dit moment nog weinig van de strafrechtelijke aanpak en de verzwarening van straffen in milieuzaken verwachten, behoort Peters (1973). Hij wijst erop dat uit de evaluatie van de strafrechtelijke aanpak van verkeersdelinquenten gebleken is dat strafverzwarening zelden succes oplevert. Deze schrijver acht strafrechtelijke tussenkomst als dwangmiddel slechts zinvol, wanneer aan een preventief milieubeleid vorm en gestalte is gegeven.

### *C. Handhaving van het strafrecht; strafrecht niet langer als 'ultimum remedium'?*

In het voorafgaande is aandacht geschonken aan het handhavingsinstrumentarium van het strafrecht en de verwachtingen welke gekoesterd worden van een stringentere toepassing daarvan. Hoe is nu de praktijk? Tot het begin van de jaren '70 werd van de zijde van het Openbaar Ministerie benadrukt dat de handhaving van het milieurecht in de eerste plaats een zaak van het Bestuur is en dat het strafrecht eerst in de tweede, zo niet in laatste instantie, dient op te treden. Ook de rechterlijke macht stelde zich op het standpunt dat de administratie voldoende mogelijkheden had en dat het daarnaast opleggen van strafsancities dubbele leed-toevoeging zou betekenen. Nu is hierboven reeds geschetst dat de admini-

stratie in theorie wel veel kan, maar in de praktijk vaak weinig vermag. Daar komt bij dat ze in het verleden vaak ook de normerende steun van het strafrecht ontbeerde. Wanneer een bijzondere opsporingsambtenaar van een bestuursorgaan de moeite nam een proces-verbaal op te maken, liet het Openbaar Ministerie vaak na daarop adequaat te reageren en werden boetes opgelegd waarvan weinig preventieve werking verwacht kon worden.

Eén en ander heeft volgens Bos (1976) het los van elkaar staan van Justitie en Bestuur nog bevorderd. Volgens dezelfde schrijver kwam er rond 1971, 1972 enige verandering in de situatie. In die tijd gingen actiegroepen, die weinig succes hadden bij het Bestuur en de civiele rechter wegens het niet erkennen van de *action collective*, zich tot O.M. en Minister van Justitie wenden om duidelijk te maken dat zij vonden dat de strafrechtelijke bepalingen niet voor niets in de milieuwetten zijn opgenomen\*. Daarnaast vroegen ook kamerleden om een strafrechtelijke aanpak. In datzelfde tijdvak waren er in bepaalde arrondissementen leden van het O.M., die naast de economische portefeuille ook kantongerechtszaken beheerden, welke vielen onder de zogenaamde bijzondere wetten, zoals zaken waarin de arbeidsinspectie was opgetreden. Deze officieren waren gewoon zaken te doen met het Bestuur en deel te nemen aan het zogenaamde driehoeksoverleg: 'Bestuur, Opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie'. Deze economische officieren waren er in principe op gericht een landelijk beleid te voeren en waren gegroepeerd in een 'landelijke vergadering'.

In maart 1973 bepaalde de vergadering van Procureurs-Generaal na consultatie van de arrondissementen en met instemming van de Minister van Justitie, dat economische officieren de milieuzaken er bij zouden krijgen, voor zover het geen kantongerechtszaken zijn. Dit lag daarom voor de hand, omdat van regeringszijde besloten was op korte termijn een belangrijk

\* De landelijke Stichting 'Natuur en Milieu' heeft naar aanleiding van het verschijnen van haar jaarverslag 1975-1976 op 28 mei 1977 in een perscommuniqué meegedeeld, in de toekomst steeds meer te gaan aandringen op toepassing van het strafrecht.

deel van de nieuwe milieuwetgeving onder de Wet Economische Delicten te brengen. Besloten werd per arrondissement een *milieuteam* op te richten, waarvan ook de betrokken officieren die kantongerechtszaken behartigen deel uitmaken. De milieuteams leggen hun bestuurlijke contacten vooral via de provincies en vergaderen onder andere met provinciale milieuteams en de provinciale inspecteur van de volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu. Ook wordt aan beide zijden gewerkt met contactambtenaren. Getracht wordt te komen tot overleg over concrete zaken en tot concrete beleidsafspraken. Een voorbeeld hiervan zijn de in 1975 in de provincie Zuid-Holland gemaakte afspraken die een tijdige, efficiënte en volledige informatie-uitwisseling beogen tussen Openbaar Ministerie en de bestuursdiensten (Nota Provinciale Griffie, 1975), zodat bij de te nemen besluiten rekening kan worden gehouden met alle relevante zaken. Over de samenwerking in Brabant en Limburg handelt een artikel op blz. 62 van dit nummer. Volgens Bos (1976) is het bij deze overlegsituaties van groot belang dat het Openbaar Ministerie beseft dat het bestuur niet alles vermá en dat van het strafrecht een normerende werking kan uitgaan. Aan de andere kant moet het bestuur zich realiseren dat toepassing van het strafrecht niet alle putten kan dempen. Zo heeft het volgens de schrijver geen enkele zin dat het bestuur in die gevallen waarin ze zelf te lang heeft getalmd en te veel heeft getolereerd, het strafrecht te hulp roept. Het Openbaar Ministerie heeft zich dan ook, daarbij gesteund door de jurisprudentie, als richtlijn gesteld, dat in dat soort gevallen voor strafrechtelijk optreden geen plaats meer is. Op departementaal niveau functioneert sinds 1972 een overleg, genaamd 'Departementaal Overleg inzake de handhaving van het milieurecht'. Ook het O.M. neemt hieraan deel. Eén van de resultaten van dit overleg was onder meer het per departement aanstellen van een contactambtenaar. Deze contactambtenaar heeft contacten van algemene aard, doordat hij in de vergadering van economische officieren deelneemt aan de algemene discussie zijn deelgebied betreffende. Er zijn ook incidentele contacten over individuele strafzaken, waarin

gebruik kan worden gemaakt van de deskundigheid van de contactambtenaar. Voorbereid door een werkgroep onder voorzitterschap van de reeds meermalen geciteerde mr. P. A. H. Bos, advocaat-generaal bij het Gerechtshof te Den Haag, heeft dit Overleg een rapport uitgebracht, getiteld 'De coördinatie van de opsporing van milieudelicten' dat in het begin van dit jaar door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer is gezonden.

Dit rapport, waarvan een samenvatting op blz. 52 van dit blad is opgenomen, besteedt ruime aandacht aan de vraag of er een speciale *milieupolitie* moet komen. In de conclusie van het rapport wordt dit denkbeeld, waarvoor ook bijv. in Duitsland belangstelling bestaat (Mergen, 1974) als onhaalbaar verworpen. Op het functioneren van de reguliere politie op milieugebied is van verschillende zijden kritiek uitgeoefend, onder meer door de milieugroepen (Rense, 1976), die vinden dat klachten dikwijls niet serieus worden genomen en dat men klagers vaak van het kastje naar de muur stuurt.

Van de zijde van de politie (Bär, 1976) wordt gepleit voor het milieubewustmaken van de politie door middel van de opleiding en voor specialisatie binnen de politie, op dezelfde manier als bijv. de recherche (Bil, 1974).

Een apart probleem vormt de grote verscheidenheid en het grote aantal bijzondere toezicht houdende- en opsporingsambtenaren, waarvan het Overleg in haar rapport een indrukwekkende opsomming geeft. Het Overleg acht het van groot belang dat slechts aan die speciale ambtenaren opsporingsbevoegdheid wordt gegeven die daartoe door de Minister van Justitie zijn aangewezen, zoals bijv. in de Wet inzake de luchtverontreiniging is gebeurd. Zij meent dat daarvoor alleen die ambtenaren in aanmerking zouden moeten komen, waarvan is te verwachten dat zij van hun opsporingsbevoegdheid gebruik zullen maken en dat voor een behoorlijke selectie, opleiding en begeleiding dient te worden gezorgd. Teneinde de coördinatie tussen politie en speciale opsporingsdiensten, beide werkend onder het toezicht van het Openbaar Ministerie, te bevorderen, stelt het Overleg voor aan beide zijden een verbindingsman te benoemen. Inmiddels zijn reeds op dit niveau overlegstructuren van de grond gekomen.

In de literatuur (Meyer Drees; Bos, 1976) wordt melding gemaakt van een tweede, nog niet gepubliceerd, rapport van de werkgroep uit het Departementaal overleg, getiteld: 'De verhouding Justitie/Bestuur bij de handhaving van het milieurecht'. In dit rapport dat de sanctiemodaliteiten van het strafrecht en het administratief recht inventariseert en naast elkaar zet, wordt het adagium 'het strafrecht is ultimum remedium' zijn absoluutheid ontnomen. Hoewel het subsidiaire karakter van het strafrecht gehandhaafd blijft, meent de werkgroep dat bij gebrek aan proportionele of effectieve andere middelen, het stadium waarin strafrechtelijk optreden te overwegen is, dikwijls al spoedig bereikt is.

In dit verband moge erop gewezen worden dat ook de Procureurs-Generaal zich in hun jaarverslag van 1974 aarzelend in die richting hebben uitgelaten. In dit jaarverslag werd opgemerkt 'dat bedacht dient te worden dat inzake milieuzaken het adagium: strafrecht zij ultimum remedium, niet extra benadrukt moet worden'.

Naast het besturen van de bestaande sanctiemiddelen, heeft de werkgroep zich de vraag gesteld of er wellicht aanleiding bestaat uit te zien naar aanvullende mogelijkheden. In dat kader komt men tot het reeds op blz. 15 besproken advies, de administratie terzake van milieudelicten transactie bevoegdheid te geven. Tenslotte heeft men de gedachten laten gaan over de eventuele invoering van een zogenaamde injunction-procedure, waarbij de administratie de overtreder voor de civiele rechter kan dagen en van deze kan vorderen, dat hij die overtreder het bevel (injunction) geeft bepaalde verplichtingen na te komen. Men komt tot de conclusie dat er geen aanleiding bestaat hiertoe te adviseren, omdat de voordelen van deze procedure ook op andere, minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt.

In het buitenland, met name in Amerika schijnt de injunction een vrij belangrijke rol te spelen, al menen meerdere schrijvers (Mattes; Marshall, 1975) dat dit middel alleen in acute situaties effectief is. In een artikel van Nagel op blz. 44 van dit themanummer, wordt de injunction tot de belangrijkste middelen gerekend om de milieuwetten te laten naleven.

#### D. *De milieurechter*

Indien op milieuovertredingen met het strafrecht wordt gereageerd, komt daar veelal naast het Openbaar Ministerie, de rechter aan te pas. We beschikken over milieu-officieren die zich, zij het niet volledig, gespecialiseerd hebben; moeten we nu ook niet naar een speciale milieurechter toe?

Deze vraag wordt in ons land door een enkeling (Van Angeren, 1971) bevestigend beantwoord. Men kan echter stellen dat met het brengen van de milieudelicten onder de werking van de Wet Economische Delicten minder reden is te pleiten voor een gespecialiseerde rechter, omdat de economische politierechter in zekere zin reeds een gespecialiseerde rechter is, vertrouwd met economisch ingewikkelde en veelomvattende problemen. In Amerika worden volgens Smith (1974) wél regelmatig voorstellen gedaan over te gaan tot het benoemen van gespecialiseerde rechtbanken. Hierbij wordt dan niet alleen aan de behandeling van milieu-strafzaken gedacht. Afgezien van het probleem wat we onder een milieuzaak moeten verstaan en of de 'milieurechter' ook zaken moet behandelen die slechts een milieuaspect hebben, heeft dit instituut volgens deze schrijver nog een aantal bezwaren. Eén daarvan is, dat het aantal milieuzaken zo'n klein percentage van het totaal aantal zaken uitmaakt, dat men zich zal moeten beperken tot het benoemen van slechts enkele milieurechters bij enige centraal gelegen rechtbanken, waardoor de rechter in de meeste gevallen niet van de plaatselijke of streeksituatie op de hoogte is. Het gebrek aan technische kundigheid kan zijns inziens beter opgevangen worden door het laten optreden van deskundigen.

#### E. *De toepassing van het strafrecht sinds 1970*

Het grootste deel van de milieuwetgeving in ons land is van recente datum of is nog in opbouw. De veranderingen van opvatting over de rol van het strafrecht bij de handhaving van het milieu-recht zijn pas sinds 1971/1972 op gang gekomen. Om deze redenen is er over de toepassing van het strafrecht in milieuzaken en het effect daarvan weinig op te merken. Op grond van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek kan het volgende overzicht worden gegeven.

**Tabel. Onherroepelijke schuldigverklaring en voorkoming der vervolging door het Openbaar Ministerie terzake van overtredingen milieuwetten**

	1970	1971	1972	1973	1974*	1975*
Wet gevaarlijke stoffen	354	534	809	1076	1060	1155
Hinderwet	157	158	113	95	293	140
Kernenergiewet	—	1	—	—	1	—
Wet verontreiniging oppervlaktewater	—	—	1	3	7	214
Wet inzake de luchtverontreiniging	—	—	—	—	—	—

Bron: C.B.S. Criminele Statistiek.

29

Over de jaren 1974 en 1975 kan ten aanzien van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de volgende opsplitsing worden gemaakt: 168 transacties, 42 schuldigverklaringen, en 4 zaken tegen minderjarigen. Van de 214 zaken speelden 72 zaken in het arrondissement Rotterdam. Er moge op worden gewezen dat de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet inzake de luchtverontreiniging, weliswaar van respectievelijk 1969 en 1970 zijn, maar dat pas in de daarop volgende jaren de werking ervan door middel van uitvoeringsmaatregelen op gang is gekomen. De daling van de Hinderwetzaken zal mede een gevolg zijn van de verdere uitholling van de Hinderwet door het totstandkomen van nieuwe wetgeving.

### Slotopmerkingen

De bewustwording van de milieuproblematiek heeft z'n doorwerking gehad in het recht. Ter handhaving van dit recht beschikken we over een toezicht- en opsporingsapparaat en over administratieve en strafsancties. Tot in het begin van de jaren '70 ging het justitiële apparaat er van uit dat de handhaving in eerste instantie een zaak was van het bestuur. Sindsdien is de belangstelling voor de rol van het strafrecht groeiende, met name ook bij het Openbaar Ministerie. Het toenemend overleg tussen O.M. en Bestuur bevordert een afgewogen handhavingsbeleid. Vàlt de keuze op een strafrechte-

\* De cijfers over 1974 en 1975 zijn voorlopige gegevens.

lijk ingrijpen, dan biedt de Wet Economische Delicten een uitgebreider sanctiepakket dan het commune strafrecht.

De milieuwetgeving is nog te veel in een ontwikkelingsstadium om te beoordelen of een strafrechtelijke aanpak effect zal sorteren. Ook in de buitenlandse literatuur is hierover nauwelijks iets te vinden, hoewel met name ook in Amerika en Duitsland het strafrecht de laatste jaren meer aandacht krijgt. Aangenomen dat van het strafrecht een zeker normerend effect zal uitgaan, zal het vanwege de nevengevolgen voor de werkgelegenheid, moeilijk blijven de grote milieucriminaliteit streng aan te pakken. Waarschijnlijk is het van groot belang, evenals bij de bestrijding van de gewone criminaliteit, de nadruk te leggen op het preventieve beleid. Er is op gewezen dat nog meer dan wettelijke bepalingen en de handhaving ervan, de conceptie van het publiek omtrent milieucriminaliteit van invloed is op het gedragspatroon van milieuovertreders. Een moeilijk punt daarbij is dat de burger zelf vaak in het klein dezelfde delicten pleegt. Het zal daarom noodzakelijk zijn de burger te blijven confronteren met de gevaren van een vervuild milieu ook in deze tijd waarin andere urgente problemen de aandacht van het milieu dreigen af te leiden. Preventief gericht is ook de invoering van *milieuhygiënische normen* (Nota milieuhygiënische normen, 1976), een uiterst ingewikkelde materie, waaraan in de komende jaren naar mag worden verwacht, van overheidswege de nodige aandacht zal worden besteed. In Amerika, waar in het algemeen het milieubeleid mede door het gecompliceerde wetgevende systeem, het ontbreken van een wet op de ruimtelijke ordening en de sterke spreiding van bevoegdheden over vele 'agencies', nogal moeizaam tot stand schijnt te komen (Winkel, 1976) beschikt men sinds 1970 over een preventief instrument, het zogenaamde '*environmental impact statement*' in Nederland vertaald met 'milieu effect-rapport', waarvan de resultaten, na een inlooperperiode, gunstig worden genoemd (Cortner, 1976). Gezien het ook in ons land erkende belang van dit instrument, is op blz. 82 van dit nummer een samenvatting opgenomen van een rapport dat de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieu-

hygiëne in november 1976 over dit onderwerp heeft uitgebracht.

Wanneer men dit instrument ook in Nederland gaat hanteren, zal dat betekenen dat men voor de toetsing van deze rapporten de beschikking moet hebben over hoog gekwalificeerde deskundigen, in het bijzonder op milieugebied. De behoefte aan milieudeskundigen doet zich overigens op allerlei onderdelen van het milieubeleid gevoelen. De Commissie Wetenschappelijk Onderwijs Milieukunde van de Academische Raad heeft in een Nota (1976) becijferd, dat er ongeveer 4000 multidisciplinaire academici nodig zijn, te verdelen over Staten-Generaal, Provinciale Staten, Gemeente en andere bestuurscolleges, bestuursapparaten van Rijk, Provincie en Gemeente, directies van grote bedrijven en diverse organisaties. Men pleit dan ook voor uitbouw van de *opleidingsmogelijkheden* aan de diverse universiteiten en hogescholen.

31

### Literatuurverwijzingen

- 1 **Aalders, M.V.C.** Perceptie van milieu-criminaliteit. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1974. Doctoraalscriptie criminologie.
- 2 **Angeren, J.A.M. van, en Th.J.C. Verduyn.** De sanctionering van het administratief recht. Groningen, Tjeenk Willink, 1971. Preadviezen uitgebracht voor de algemene vergadering op 29 oktober 1971. Geschriften van de Vereniging voor administratief recht, LXVI.
- 3 **Bär, J.G.W.** De algemeenheid in 'het bijzondere' van de politietaak. Tijdschrift voor milieu en recht, nr. 4, augustus 1976, blz. 162-170.
- 4 **Ball, H.V., and L.M. Friedman.** The use of criminal sanctions in the enforcement of economic legislation: a sociological view. Stanford law review, 17 januari 1965, blz. 197-223
- 5 **Bil, J.** Politieoptreden bij watervervuiling (I en II). Algemeen politiebld, 123e jrg., nr. 19, 14 september 1974, blz. 451-461, en nr. 20 blz. 492-499.

- 6 Bos, P.A.H.** Driehoeksoverleg in milieuzaken.  
Tijdschrift voor milieu en recht, nr. 4, augustus 1976, blz. 162-170.
- 7 Cortner, H.J.** A case analysis of policy implementation: the national environmental policy act of 1969.  
Natural resources journal, 16e jrg., april 1976, blz. 324-338.
- 8 Desain, H.J.M.** Milieubescherming door middel van overeenkomst.  
Nederlands juristenblad, 50e jrg., nr. 23, 7 juni 1975, blz. 709-728.
- 9 Fijen, J.Chr.G.** Milieu – recht, wet en bestuur.  
Politiek perspectief, september/oktober 1974, blz. 51-61.
- 10 Hoefnagels, G.P.** Twee concepten van criminele politiek; een milieustatuut.  
In: Milieurecht; uitgave Stichting Ars Aequi, 1973, blz. 92-99.
- 11 Hoefnagels, G.P.** Welzijnscriminaliteit.  
Meppel, Boom, 1972.
- 12 Kelley, D.R., K.R. Stunkel and R.R. Wescott.** The politics of the environment; the United States, the USSR and Japan.  
American behavioral scientist, 17e jrg., nr. 5, blz. 751-770.
- 13 Kocken, E.H.A.** 1875 Hinderwet 1975.  
Tijdschrift voor milieu en recht, nr. 1, 1976, blz. 12-25.
- 14 Leenen, H.J.J.** Preadvies: milieuhygiëne-recht.  
Z.pl., Vereniging voor gezondheidsrecht, 1976.
- 15 Marshall, D.W.** Environmental protection and the role of the civil money penalty; some practical and legal considerations.  
Environmental affairs, 4e jrg., nr. 2, spring 1975 blz. 323-366.
- 16 Mattes, M.A.** Liability for harm to the environment.  
Environmental policy and law, 6e jrg., nr. 1, juni 1975, blz. 17-21.
- 17 Mein, N.** Voorstel tot een wet op de milieu delikten.  
In: Milieurecht; uitgave Stichting Ars Aequi, 1973, blz. 99-104.
- 18 Mergen, A.** Ein Verbrechen gegen alle: Umweltvergiftung.

Kriminalistik, Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, nr. 3, 1974, blz. 104-108.

**19 Meyer Drees, F.J.** Een verkenning vanuit de overheidspraktijk.

Tijdschrift voor milieu en recht, nr. 4, augustus 1976, blz. 143-161.

**20 Milbrath, L.W. and F.R. Inscho.** The environmental problem as a political problem; an agenda of environmental concerns for political scientists.

American behavioral scientist, 17e jrg., nr. 5, mei/juni 1974, blz. 623-650.

**21 Mulder, A.** Schets van het economisch strafrecht.

Zwolle, Tjeenk Willink, 1975.

**22 Mulder, A.** Samenvatting voordrachten gewijd aan de handhaving van het milieurecht op 13 juni 1973 te Utrecht.

Wordt aangepakt; informatieblad voor het vervolgingsbeleid inzake milieuwetgeving, blz. 23-26.

**23 Nagel, S.S.** Incentives for compliance with environmental law.

American behavioral scientist, 17e jrg., nr. 5, mei/juni 1974, blz. 690-710.

**24 Nota** inzake het wetenschappelijk onderwijs in de milieukunde; uitg. door de Commissie wetenschappelijk onderwijs milieukunde van de Academische raad (voorz. G. Brenninkmeijer). 's-Gravenhage, Academische raad, 1976.

**25 Nota** milieuhygiënische normen 1976.

's-Gravenhage, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, no. 14 318.

**26 Nota** van de Provinciale griffie, 1e afd., bur. V., inzake de handhaving van milieuwetten en verordeningen.

Bijlage IV bij Jaarverslag Openbaar Ministerie, 1975, blz. 21-25.

**27 Peters, T.** Welzijnscriminaliteit; poging tot probleemstelling.

Tijdschrift voor sociale wetenschappen, 18e jrg., nr. 2, 1973, blz. 137-159.

**28 Poelje, S.O. van.** Milieurecht naar Franse stijl; een congresverslag.

Milieu en recht, nr. 5, 1976, blz. 198-202.

**29 Rense, R.** De taak van de politie gezien vanuit de milieugroepen.

Tijdschrift voor milieu en recht, nr. 4, augustus 1976, blz. 170-177.

**30 Robinson, N.A.** The origins and framework of environmental law in the United States.

Earth law journal, nr. 4, november 1975, blz. 323-353.

**31 Schaffmeister, D.** Het afdoen buiten geding van economische delikten in het Duitse en Nederlandse recht.

Delikt en delinkwent, 4e jrg., nr. 7, juli 1974, blz. 332-342.

**32 Smith, G.P.** The environment and the judiciary: a need for co-operation or reform?

Environmental affairs, 3e jrg., nr. 4, 1974, blz. 627-645.

**33 Suyver, J.J.H.** De zeggenschap over het politieorgaan naar Nederlands recht.

Arnhem, Gouda Quint, ca. 1976.

Proefschrift R.U. Leiden.

**34 Tchernoff, A.** De motivering van sancties door de wetgever.

Nederlands juristenblad, nr. 37, 28 oktober 1972, blz. 1033-1043.

**35 Winkel, P.** Milieubeleid in de Verenigde Staten – de 'Council on environmental quality'.

T.N.O. project, nr. 9, september 1976, blz. 326-329.

# Bijlage 'Wettelijke bepalingen'

In onderstaand overzicht wordt een summiere beschrijving gegeven van de inhoud en waar mogelijk ook van de toepassing van een aantal belangrijke milieuwetten, welke in de voorafgaande inleiding ter sprake komen.

## **Hinderwet (1952)**

*Doel:* De wet beoogt het voorkomen van gevaar, schade of hinder door inrichtingen. Aan het begrip 'inrichtingen' moet volgens de jurisprudentie van de Kroon een ruime betekenis worden toegekend, d.w.z. zowel inrichtingen van industriële als van niet industriële aard. Andere bronnen van milieuvervuiling vallen niet onder de Hinderwet.

35

De inrichtingen welke geacht worden gevaar of schade of hinder op te leveren, zijn opgenomen in het Hinderbesluit. De wet gaat uit van het *vergunningenstelsel* — De bevoegdheid om vergunningen te verlenen berust, behoudens een enkele uitzondering, bij de *gemeente*. De gemeente dient bepaalde in de wet nader omschreven adviseurs te raadplegen, zoals de arbeidsinspectie en de Inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op het milieu.

Aan de vergunningen zijn dikwijls *voorwaarden* verbonden. De Hinderwet spreekt de voorkeur uit voor middelvoorwaarden, d.w.z. dat in de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden de middelen worden aangegeven om het beoogde doel te bereiken.

Tegen een vergunning-aanvraag, waarvan openbaar kennis wordt gegeven, kan iedereen *bezwaar* maken (*actio popularis*), schriftelijk of op een openbare hoorzitting van het gemeentebestuur.

Er is een beroepsmogelijkheid bij de Kroon, voor iedereen die bezwaar heeft gemaakt, alsmede voor de aanvrager, de adviseurs en de bezoekers van de hoorzitting.

*Administratief handhavingsmiddel:* Sluiting van de inrichting of van een gedeelte daarvan.

*Strafsancties:* Op de in de wet opgesomde overtredingen kan gereageerd worden met hechtenis of geldboete. Strafmaxima: 3 maanden hechtenis of f 3.000,— geldboete, na sluiting 4 maanden of f 4.000,—.

Met het *toezicht* op de naleving van de wet en de opsporing van de bij de wet strafbaar gestelde feiten zijn speciaal daartoe aangewezen gemeentelijke ambtenaren belast, alsmede de ambtenaren genoemd in de Veiligheidswet (Arbeidsinspectie). De Inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu is bevoegd op grond van de Gezondheidswet.

*Toepassing:* Velen zijn van mening dat de Hinderwet al jaren lang slecht functioneert. De wet houdt zich met zeer uiteenlopende inrichtingen bezig, zodat zowel een grote industrie als een patat-fritesbakker eronder kunnen vallen. De wet is bovendien niet geschikt voor de huidige industriële situatie. De middelvoorwaarden voldoen niet meer omdat de grote industrieën een veel grotere technische kennis bezitten dan de gemeenten. Daarnaast doet de wens om de werkgelegenheid op te voeren of te behouden, de gemeenten nogal eens slordig met de Hinderwetbepalingen omspringen. Tot sluiting wordt slechts sporadisch overgegaan. Een in opdracht van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne door het Raadgevend Bureau Twijnstra en Gudde N.V. verricht onderzoek naar de feitelijke uitwerking van de vergunningprocedure ingevolge de Hinderwet en de Wet inzake de luchtverontreiniging, levert voorzover het de Hinderwet betreft, het gegeven op dat slechts een klein gedeelte van de vergunningplichtige inrichtingen over een geldige vergunning beschikt en daarvan slechts een beperkt deel over een up to date vergunning. Volgens dit rapport, dat een verslagperiode bestrijkt van november 1975 tot mei 1976, is in een groot deel van de gemeenten nauwelijks sprake van controle op naleving van de voorwaarden.

#### **Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1969)**

*Doel:* De wet heeft de opzet de bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater te coördineren en te activeren. Het is evenals de andere nieuwe grote milieuwetten een zoge-

naamde 'raamwet', waarin de bevoegdheden van de overheid en de verplichtingen van de betrokkenen in grote lijnen worden aangegeven. De nadere uitwerking geschiedt bij algemene maatregelen van bestuur en bij ministeriële beschikkingen. Bij de invoering van de wet werd bepaald dat als overgangperiode, de bestaande verordeningen tot 1 december 1974 van kracht bleven. De wet welke de Hinderwet derogeeert, scheidt een stelsel waardoor de lozing van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, aan *vergunningen* wordt gebonden. De bevoegdheid vergunningen te verlenen ligt, voorzover het de Rijkswateren betreft bij de *Minister van Verkeer en Waterstaat* en voor de overige oppervlaktewateren bij *Gedeputeerde Staten*. Zij kunnen deze taken ook overdragen aan andere openbare lichamen, zoals water- en zuiveringschappen. Aan een vergunning kunnen *voorschriften* verbonden worden.

37

Ter bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging kunnen *heffingen* worden opgelegd. Uit de heffingen worden onder meer rioolwaterzuiveringsinstallaties voor een belangrijk deel betaald.

In tegenstelling tot de meeste milieuwetten ontbreekt een regeling voor een bezwarenprocedure. Belanghebbenden en de Inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu kunnen, afhankelijk van het niveau waarop de vergunning is gegeven in *beroep* gaan bij Gedeputeerde Staten of de Kroon.

Tegen een door Gedeputeerde Staten in beroep genomen beschikking staat voor belanghebbenden en de Inspecteur beroep open op de Kroon. Het begrip 'belanghebbende' pleegt door de Kroon eng te worden geïnterpreteerd, hoewel recentelijk een ontwikkeling waarneembaar is tot een meer extensieve uitleg.

*Administratieve handhavingsmiddelen:*

1) politiedwang, en 2) intrekken van de vergunning.

*Strafsancties:* De wet valt sinds 1 januari 1977 onder de werking van de Wet Economische Delicten.

Het *toezicht* op de naleving van de wet berust op Rijksniveau bij ambtenaren van Rijkswaterstaat en functionarissen van het Rijksinstituut

voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA) en op gedecentraliseerd niveau bij ambtenaren der provincies, gemeenten en water- en zuivering-schappen. Deze zijn automatisch ook met opsporingsbevoegdheden belast. De Inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu ontleent beide bevoegdheden aan de Gezondheidswet.

*Toepassing:* De vergunningverlening krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren komt op gang, hoewel er van de zijde van milieugroepen wel kritiek is op het tempo. Het beleid heeft zich in eerste instantie op nieuwe afvalwaterlozingen gericht en pas daarna op de sanering van lozingen die vòòr de invoering van de wet al bestonden. De Wet bevat (nog) geen stringent normenstelsel al worden wel op alle niveau's streefgetallen aangehouden. Men werkt aan de totstandkoming van een landelijk meet-net, dat een informatiesysteem zal vormen over de kwaliteit van het Nederlandse oppervlakte-water.

38

Een probleem dat bijzondere aandacht zal vragen, is dat van de steeds hoger wordende heffingen. Een probleem van geheel andere orde is dat van de vervuiling van de Rijn. De onderhandelingen op internationaal niveau verlopen zeer traag. Meer dan de biologische watervervuiling, dat is de vervuiling door afbreekbare stoffen, vormt de niet-biologische watervervuiling een vraagstuk. Men streeft ernaar dit op te lossen door steeds meer aan de bron in te grijpen d.w.z. door schonere produktiemethoden en het hergebruik van afvalstoffen.

Voor diegenen die geïnteresseerd zijn in meer gedetailleerde gegevens over de kwaliteit van oppervlaktewater en het beheer daarvan, is er

- 1) Het 'Waternummer' van het tijdschrift Milieu en recht, nr. 2, april 1977.
- 2) Het Jaarverslag van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne over 1974-1975.
- 3) Het jaarverslag van de RIZA, 1972-1973.
- 4) Het Indicatief Meerjarenplan van de Minister van Verkeer en Waterstaat, 1975-1979.

#### **De Wet inzake de luchtverontreiniging (1970)**

*Doel:* De Wet beoogt het voorkomen of beperken van de luchtverontreiniging. De wet richt zich, in tegenstelling tot de Hinderwet, op alle bronnen van luchtverontreiniging, met name

op de ruimteverwarming, het gemotoriseerde verkeer en de industrie. Het regiem van deze wet geldt naast de Hinderwet, hetgeen betekent dat voor de onder de wet vallende inrichtingen de Hinderwet kan blijven gelden. De Wet ressorteert onder de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Deze wordt van advies gediend door de Raad inzake de luchtverontreiniging.

Voor toestellen (o.a. de auto), brandstoffen en verontreinigende handelingen kent de wet de mogelijkheid van het stellen van regels, die bij Algemene Maatregel van Bestuur moeten worden vastgesteld.

Ten aanzien van inrichtingen (fabrieken, bedrijven) genoemd in het inrichtingenbeleid, geldt een *vergunningenstelsel*. De vergunningverlening is opgedragen aan *Gedeputeerde Staten*. Adviseurs zijn: B.W. van de betrokken gemeente, de Inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op het milieu en het Districtshoofd van de arbeidsinspectie. Aan de vergunningen kunnen *voorschriften* worden verbonden. Dit kunnen zijn voorschriften omtrent middelen welke aangewend moeten worden, zoals bijv. het aanbrenge van stofvangers. Het kunnen ook voorschriften zijn waarbij een grens gesteld wordt aan de te veroorzaken luchtverontreiniging of voorschriften omtrent metingen die moeten worden verricht etc. De wet gaat van het principe uit 'de vervuiler betaalt' en kent een *heffingenstelsel*. Volgens Meyer Drees (Milieu en recht, nr. 1, 1977) wordt hiervoor de volgende verdeelsleutel gebruikt: 50 procent verkeer, 15 procent ruimteverwarming en 35 procent industrie. De aldus verkregen opbrengsten worden benut om de kosten van de uitvoering van de wet te dekken en om maatregelen te treffen ter voorkoming of beperking van de luchtverontreiniging. Ook wordt hiermee het *Fonds luchtverontreiniging* voor een deel gefinancierd, ten laste waarvan een gelaedeerde onder bepaalde voorwaarden vergoeding kan krijgen.

Tenslotte kunnen uit de heffingen naar billijkheid te bepalen bijdragen worden gegeven aan degene die een industrie of een bedrijf heeft en zich geplaatst ziet voor kosten die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoren te komen.

Na openbaarmaking van een vergunningaanvraag kunnen belanghebbenden en bepaalde overheidsorganen zoals B en W van de omliggende gemeenten schriftelijk of mondeling op een hoorzitting *bezwaar* maken.

Van de mogelijkheden tot het maken van bezwaar wordt volgens de uitkomsten van het onderzoek van Twijnstra en Gudde zeer veel gebruik gemaakt. Over de verslagperiode van november 1975 tot mei 1976 in 79 procent van de vergunningaanvragen.

Tegen de beslissing of een vergunningaanvraag kan iedere belanghebbende bij de Kroon in *beroep* gaan. Voor een antwoord op de vraag wie 'belanghebbende' is, is van belang dat de Wet inzake de luchtverontreiniging een handreiking aan de milieugroepen geeft door in art. 85 te bepalen dat t.a.v. bezwaar of beroep door privaatrechtelijke organisaties, de belangen met het oog waarop zij in het leven zijn geroepen, als hun belangen worden beschouwd. *Het toezicht:* Zowel de centrale overheid als gedeputeerde staten als B en W kunnen ambtenaren aanwijzen belast met het toezicht op de naleving van de wet.

Op centraal niveau zijn dat o.m. de Hoofdinspecteur en de regionale Inspecteur van de Volksgezondheid belast met het toezicht op het milieu en de ambtenaren van de Arbeidsinspectie. Op provinciaal niveau zijn momenteel in elke provincie 'milieu-ambtenaren' aangesteld.

Anders dan bij de wet verontreiniging oppervlaktewateren, hebben deze toezicht houdende ambtenaren, alleen opsporingsbevoegdheden wanneer ze daarmee door de Minister van Justitie zijn belast.

*Administratieve handhavingsmiddelen:*

1) politiedwang; 2) gehele of gedeeltelijke sluiting van de inrichting; en 3) intrekken van de vergunning.

*Strafsancties:* De wet heeft eigen poenale sancties. Strafbare feiten zijn overtredingen of misdrijven, al naar gelang de ernst van het strafbare feit. Strafmaxima voor overtredingen: 6 maanden hechtenis of f 10.000 boete. Strafmaxima voor misdrijven: 1 jaar gevangenisstraf of f 25.000 boete.

De Wet kent ook een aantal strafrechtelijke maatregelen die aan de Wet Economische

Delicten zijn ontleend, zoals het storten van een waarborgsom.

Tenslotte voorziet de wet in een aantal bijzondere voorzieningen. Zo kan de Commissaris van de Koningin in calamiteuse situaties ingrijpen door bijv. een fabriek tijdelijk te sluiten.

De Minister heeft de bevoegdheid een zgn. saneringsgebied aan te wijzen, zoals in het Rijnmondgebied is gebeurd (1972).

*Toepassing:* Tot nu toe vallen krachtens het Inrichtingenbesluit ± 300 inrichtingen onder de wet. Men werkt veelal met de methode van de 'best practical means'. Er wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van een normenstelsel. Om te kunnen nagaan hoe groot de verontreiniging is, wordt aan een nationaal meetnet gewerkt, dat reeds in 1975 in werking is getreden voor de meting van zwaveldioxyde. Bekend is het automatische meetnet voor luchtverontreiniging in het Rijnmondgebied.

41

De luchtverontreiniging afkomstig van de industrie en van huishoudingen is de laatste jaren afgenomen, mede door het op grote schaal gebruiken van aardgas in plaats van kolen of olie. De toekomst is onzeker, nu aardgas dreigt op te raken en naar meer vervuilende brandstoffen zal moeten worden uitgezien, hetgeen betekent dat er o.a. veel meer zwaveldioxyde in de lucht komt, zeker wanneer het energieverbruik nog toe neemt. Nieuwe grote electriciteitscentrales zouden dan ook volgens de Stichting Natuur en Milieu moeten worden uitgerust met apparatuur om zwaveldioxyde te verwijderen uit rookgassen. In Japan is men hiermee verder dan in ons land. De Stichting Natuur en Milieu meent overigens dat vele semi-overheidsbedrijven zoals electriciteitsmaatschappijen zich niet houden aan de vergunningenprocedure.

De luchtverontreiniging van het verkeer neemt toe.

Degenen die geïnteresseerd zijn in details en toekomstige ontwikkelingen mogen gewezen worden op

- 1) Het Indicatief Meerjarenprogramma Luchtverontreiniging 1976-1980 van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; en
- 2) Een verslag over 1973 en 1974 van de Raad inzake de Luchtverontreiniging (1976).

**Bodemverontreiniging.** Ten aanzien van de derde component, de bodem, is de wetgeving nog niet afgerond.

Naar aanleiding van de adviezen, welke over het in 1971 bij de Tweede Kamer ingediende voorontwerp van wet inzake de bodembescherming werden uitgebracht, is besloten het voorontwerp te splitsen in een wet inzake de bodembescherming en een wet inzake afvalstoffen, welke weer werd gesplitst in een Wet chemische afvalstoffen en een Wet inzake afvalstoffen.

De *Wet chemische afvalstoffen* is inmiddels in het Staatsblad van april 1976 gepubliceerd, maar nog niet in werking. De Wet valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De Wet kent een *vergunningen- en heffingenstelsel*. Bij de uitvoering van de wet is een centrale rol toebedeeld aan de *Rijksoverheid*. De Wet voorziet niet in een bezwarenprocedure. Voor iedere belanghebbende in de zin van de Wet inzake de luchtverontreiniging staat *beroep* open op de Kroon.

*Administratief handhavingsmiddel:* politiedwang.

*Strafsancties:* De Wet valt onder werking van de Wet Economische Delicten.

Een ontwerp afvalstoffenwet, met betrekking tot huishoudelijk afval, autowrakken, bouwen sloopafval, ziekenhuisafval etc., is nog in behandeling bij het parlement. Ook hier zal een vergunningen- en heffingenstelsel gehanteerd worden. Bij deze wet zal vermoedelijk een belangrijk geheel van taken aan de provincie opgedragen worden.

**Geluidhinder.** Het wetsontwerp Geluidhinder is op 3 september 1975 bij de Tweede Kamer ingediend.

De structuur van het ontwerp wordt bepaald door het uitgangspunt dat geluidhinder technisch gezien op drie fronten wordt bestreden:

- 1) De geluidproductie, door regels ten aanzien van toestellen (verkeer) en industriële installaties;
- 2) Bij de geluidoverdracht, door middel van zones, industrieterreinen en wegen; en

3) Bij de ontvangst, door middel van voorschriften omtrent stiltegebieden en woningisolatie. Het bestuurlijk stelsel van de wet is gecompliceerd, omdat voor de verschillende onderdelen van de wet verschillende bestuurlijke niveaus met de uitvoering en het toezicht zijn belast. De provincie heeft een coördinerende taak. De provincie zal de verplichting hebben geluidhinderdiensten te hebben. Ten aanzien van inrichtingen is er een *vergunningenstelsel*. De financiële bepalingen handelen over schadevergoeding, kostenverdelingen en heffingen. *Administratief handhavingsmiddel*: intrekken van de vergunning. *Strafsancties*: De wet valt onder de werking van de Wet Economische Delicten.

### **Wet algemene bepalingen milieuhygiëne**

Het *doel* van deze wet is om regels te stellen, met betrekking tot enkele algemene onderwerpen op het terrein van de milieuhygiëne. Het ontwerp van Wet is op 21 december 1976 bij de Tweede Kamer ingediend.

De wet is een zogenaamde 'stapelwet' en zal in eerste instantie die onderwerpen regelen die de sectorale wetten gemeenschappelijk hebben, zoals de inspraak- en beroepsmogelijkheden. Daarnaast zullen die onderwerpen in aanmerking komen, die de grenzen van de sectorale wetten overschrijden, zoals de coördinatie bij de vergunningverlening op het terrein van de milieuhygiëne.

### **Bronnen**

1. **Grondlijnen milieuwetgeving.** Ministerie van Volksgezondheid, 1975.
2. **Drupsteen, Th.P.** Nederlands milieurecht in kort bestek.
3. **Graaff, J.J. de, en J.M. Polak.** Overzicht van het Nederlands milieurecht.
4. **Jaarverslag natuur en milieu, 1975-1976.**
5. **Leenen, H.J.J.** Prae-advies milieuhygiëne-recht. Vereniging voor Gezondheidsrecht, 1976.
6. **Dooren, F.J.W.M. van.** Vergunningprocedures milieuwetgeving doorgelicht. Tijdschrift voor milieu en recht, nr. 6, december 1976, blz. 222-240.

# Aansporingen tot het naleven van de milieuwetten\*

door Stuart S. Nagel

44

Er is veel geschreven over de effectiviteit van middelen die het naleven van regels op de verschillende terreinen van wetgeving moeten bevorderen. Deze studies hebben voornamelijk betrekking op het traditionele strafrecht met haar negatieve sancties, zoals gevangenisstraf of boetes, of op het civiele recht met als negatieve sancties de schadevergoeding. Enkele onderzoeken zijn gedaan naar de naleving van voorschriften op het terrein van het bedrijfsleven, waar pressiemiddelen als overreding door overleg (*conference persuasion*) en nadelige publicatie voorkomen.

In de milieuwetgeving is een verscheidenheid aan voorschriften te vinden. De volgende aansporingen tot het naleven van deze voorschriften worden in dit artikel besproken:

1) heffingen; 2) rechterlijk bevel/*contingent injunction*; 3) belastingvoordelen en subsidies; 4) schadevergoeding o.g.v. het civiele recht; 5) bekendmaken van overtreders; 6) selectieve overheidsinvesteringen; 7) boetes en gevangenisstraffen; en 8) overreding d.m.v. overleg.

Naast de aansporingen zijn er echter nog andere factoren die bij de naleving van voorschriften een rol kunnen spelen. Zo bestaat er bijv. een verband tussen de duidelijkheid van de voorschriften, het prestige van de opstellers en uitvoerders van deze voorschriften, de instemming van het publiek met de voorschriften en de hoogte van de kosten die naleving van de voorschriften met zich meebrengt. In dit artikel wordt de nadruk echter gelegd op de naleving die met de verschillende beloningen en straffen kan worden bereikt.

Sommige omstandigheden dragen onbeoogd bij

\* Dit is een verkorte weergave van: Incentives for compliance with environmental law.

In: American behavioral scientist, 17e jrg., nr. 5, mei/juni 1974, blz. 690-710.

tot de naleving van de regels op het terrein van de milieuwetgeving. Zo zullen een combinatie van centraal en plaatselijk overheidsoptreden, zowel als een gecombineerd optreden van werknemers en consumenten of een combinatie van acties op stedelijk, landelijk en internationaal niveau, de naleving kunnen bevorderen. Hetzelfde effect kan bereikt worden door een wijziging in de rechtspleging. Zo zou men bijvoorbeeld de toewijzing van advocaten kunnen verruimen. Ook overheidsonderzoek om de technische ontwikkeling op het gebied van de milieubescherming te versnellen en voorlichtingsprogramma's voor het publiek, kunnen ten gunste van het milieu werken.

45

Hier zal met name aandacht worden gegeven aan de kosten en baten van de verschillende beloningen en straffen. Bij kosten moeten we denken aan kosten voor de overheid en dus voor de belastingbetaler, kosten voor de consumenten, de milieuverontreinigers, de werknemers van deze laatste en de kosten voor het publiek, in de zin van verlies aan vertrouwen in het rechtssysteem bij onjuiste toepassing van maatregelen op dit terrein.

In dit verband hangt de mate van naleving bij negatieve sancties samen met de verhouding tussen de kosten die hieraan verbonden zijn en de opbrengst bij overtreding. Op dezelfde wijze hangt het effect van positieve sancties samen met de verhouding tussen het financiële voordeel bij naleving en dat bij overtreding van de regels.

### **Aansporingen met een relatief hoog nalevingspotentieel**

#### *I. Het opleggen van heffingen*

De heffing welke de milieuverontreiniger moet opbrengen hangt samen met de mate van verontreiniging. Deze maatregel moet de verontreiniger doen inzien dat het in veel gevallen goedkoper is om de fabrieksinstallatie te wijzigen, dan deze lasten te betalen. Dit kan zowel op het gebied van de waterverontreiniging als op het gebied van de luchtverontreiniging toegepast worden. Bij waterverontreiniging moet de aanslag dermate hoog zijn dat het voor de bedrijven voordeliger is om gezamenlijk over te gaan tot zuivering van het water. Bij lucht-

verontreiniging moet de aanslag zo hoog zijn dat de voornaamste vervuiler gedwongen wordt te stoppen. Voor concurrerende bedrijven zal dat een aansporing zijn de verontreiniging te verminderen, teneinde: 1) het produkt voor een lagere prijs te kunnen verkopen en zo een groter marktaandeel te verwerven; en 2) de verkoopprijs en totale inkomen constant te houden, maar het verschil tussen inkomsten en uitgaven te verkleinen. Heffingen op waterverontreiniging zijn wettelijk vastgesteld in het Ruhrgebied in Duitsland en in de staat Vermont in de U.S.A. Belastingen m.b.t. luchtverontreiniging worden door enkele politici actief gepropageerd. Het belangrijkste voordeel van zo'n heffing is dat het of de voornaamste verontreiniger tot stoppen dwingt, of in elk geval een fonds oplevert om de vervuiling te bestrijden die ondanks heffing toch nog plaats vindt.

46

Het voornaamste nadeel van deze belasting is dat zij doorwerkt op de afnemers van de betrokken producten, zonder dat de consument op een ander product kan overgaan of het gebruik gaat verminderen. Slecht bemiddelde verbruikers kunnen zo onevenredig zwaar belast worden. Een ander nadeel is dat deze belastingmaatregel door de verontreiniger kan worden aangegrepen als een excuus om niet tot loonsverhogingen over te gaan of als aanleiding, zijn kapitaal in een andere onderneming te investeren. Op deze manier kan het voorkomen dat de milieubelastingbetalers zelf weer belastinggeld vragen om werkloze arbeiders te herscholen en te herplaatsen.

Het is te overwegen om via de wetgeving het doorberekenen van heffingen en anti-verontreinigingskosten naar de consumenten te verbieden. Als kritiek op de belasting en beloning wordt aangevoerd dat in feite een mogelijkheid wordt geschapen een vergunning tot vervuilen te kopen. In geval van waterverontreiniging kan dit geen kwaad indien de prijs van deze vergunning hoog genoeg is om de kosten tot zuivering van het water te dekken.

## II. *De 'injunctie'*

Bij milieuverontreiniging kan een gerechtelijk bevel gegeven worden om binnen een bepaalde tijd de vervuiling beneden een bepaald peil te

brengen, op straffe van een verplichte sluiting van het bedrijf. Indien hieraan geen gehoor wordt gegeven, kunnen strenge negatieve sancties volgen, zoals bijv. het intrekken van de vestigingsvergunning. De voornaamste voordelen van de injunctie zijn: 1) flexibiliteit is mogelijk, daar de rechter de grens kan specificeren waaronder naar zijn goeddunken redelijkerwijs geproduceerd mag worden; en 2) mogelijkheid tot gehele of gedeeltelijke stopzetting van de verontreiniging. Als voornaamste nadelen kunnen genoemd worden: 1) het stilleggen van een bedrijf dat economisch belangrijk is; 2) de verontreiniging is mogelijk niet duidelijk vast te stellen; en 3) de maatregel is onredelijk wanneer de vervuiler van goede wil is. Bovendien is de beoordeling van wat als redelijk beschouwd mag worden, subjectief.

### III. *Belastingvoordelen en subsidies*

47

Hierbij wordt de positieve waardering benadrukt, hoewel het intrekken van een belastingtoeslag of subsidie ook als straf gezien kan worden, zeker als concurrerende bedrijven deze voordelen wel blijven behouden. De gedachtengang is dat als de overheid en dus de belastingbetaler bereid is om de totale kosten op zich te nemen voor zuiveringsplannen voor bedrijven, d.m.v. subsidies of belastingvoordelen, de bedrijfsleiding dan wel met deze plannen zal instemmen. Dit is echter politiek niet realistisch, daar de meeste belastingbetalers er van uit gaan dat de verontreiniger zelf het grootste deel dient te betalen, omdat hij de hoofdschuldige is. Het lijkt hen onzinnig om een bedrijf te belonen voor het niet overtreden van de wet. Zij zijn eventueel wel bereid tot beperkte belastingverlagingen over te gaan. Deze lage belastingen echter brengen niet genoeg op om de bedrijven er toe aan te zetten de verontreiniging te verminderen. Zo werken ook leningen tegen een lage rentevoet niet als aansporing, indien een bedrijf het grootste deel op een produkt moet terugbetalen, hetgeen 1) de kosten van het bedrijf niet doet dalen; 2) het inkomen niet doet stijgen; 3) de winsten niet groter doet worden.

## Aansporingen met een middelmatig nalevingspotentieel

### *IV. Het vorderen van een schadevergoeding door burgers*

Wanneer de schadevergoedingen, waartoe de milieuverontreiniger kan worden verplicht, groot genoeg zijn dan kan dit een preventieve werking hebben. In het algemeen weerhouden de moeilijke schadeberekening en de subjectieve vaststelling van de verwijtbaarheid de burgers ervan om klachten in te dienen. Toch kan er een systeem worden opgezet, waarin deze bezwaren worden opgeheven, zodat het voor de burger eenvoudiger wordt om als eiser in een dergelijk proces op te treden. Het systeem zou voor een goede preventieve werking in een bijna automatische schadeberekening moeten voorzien, met een soort dwangsom voor iedere dag dat de vervuiling voortduurt.

48

Op dit moment is zo'n mogelijkheid nog niet aanwezig, wel kan de burger de nauwlettende uitvoering van een overheidsvoorschrift op dit terrein vorderen. Tegen het voorgestelde systeem van objectieve, automatische schadeberekening zijn als bezwaren in te brengen, dat het moeilijk blijft om een compensatie voor dit soort schade vast te stellen, dat dit automatisme weinig flexibel is en dat voor het effectueren van het systeem men afhankelijk is van het individuele initiatief.

### *V. Openbaarmaking van de namen der overtreders*

Hoewel de bekendmaking van namen van overtreders in kleine dorpen waar iedereen elkaar kent meer succes zal hebben dan in grote geïndustrialiseerde gebieden, kan toch verwacht worden dat voor de wel bekende industrieën de goede naam van hun handelsmerk veel waard is.

Iets dergelijks zien we bij de voorlichting die aan potentiële aandeelhouders wordt verstrekt over de verschillende bedrijven die op de beurs komen. Dit stimuleert de bedrijven ook om zich zo goed mogelijk te presenteren. Ook blijkt nu al dat bij schadeclaims tegenover bedrijven deze zaken vaak in der minne worden geschikt om negatieve publiciteit te voorkomen.

Het gevaar is echter aanwezig, dat een te negatieve publicatie op dit terrein een onverschilligheid bij het betreffende bedrijf doet ontstaan, waardoor de drang tot rehabilitatie en daarmee de preventieve werking van de publicatie afneemt. Daarbij doet zich ook hier weer de vraag voor, hoe vaak een bedrijf de milieu-regels moet hebben overtreden alvorens de publicatie door de overheid zal worden gedaan.

#### VI. *Selectieve overheidsinvesteringen*

Een andere positieve sanctie in het financiële vlak vormt het inkoopgedrag van de overheid. Zo stelt de Wet op de luchtverontreiniging van 1970 de federale overheid in staat om elektrische en stoomvoertuigen in te kopen ook al zijn deze anderhalf tot twee keer zo duur als vergelijkbare auto's met een benzineverbrandingsmotor. Hiermee beoogt men de ontwikkeling van deze milieuvriendelijke motoren te bevorderen. De keerzijde van de selectieve inkooppraktijk is, dat veel vervuilingsindustrieën geen overheidscontract hebben, waardoor er weinig concurrentie is en de belastinggelden van de burgers niet helemaal optimaal kunnen worden besteed.

49

#### **Aansporingen met een gering nalevingspotentieel**

#### VII. *Geldboetes en gevangenisstraffen*

De meest gebruikelijke stimulans om onwettig gedrag tegen te gaan vormen de geldboete en de gevangenisstraf. Op het terrein van de milieuwetgeving kunnen deze maatregelen effectief zijn bij de zakenman uit de middenklasse die de gevangenisstraf als zeer afschrikwekkend ervaart. Het is echter in de praktijk zo, dat door de ruime bescherming van de verdachte in strafzaken en de belangrijke rol van de advocaat bij het vaststellen van het bewijs, weinig veroordelingen op het terrein van de milieuwetgeving plaatsvinden. Daar komt nog bij dat de zakenman uit de middenklasse in het algemeen kan rekenen op de sympathie van de straftoemeter.

De gevangenisstraffen zijn een zeldzaamheid, terwijl de geldboetes als een onkostenpost voor het bedrijf gezien worden.

### VIII. *De overreding door overleg*

Het belangrijkste middel om de waterverontreiniging tegen te gaan was, voordat de nieuwe wetgeving van 1972 er was, de overreding door overleg. Dit middel is vooral nuttig wanneer de klachten komen van werknemers en zich richten op het eigen bedrijf. Theoretisch laat dit systeem toe, dat conflicten in een compromis worden opgelost buiten de rechtszaal. De praktijk heeft echter uitgewezen, dat er van dit soort overleg weinig terecht komt, omdat men in de discussie afhankelijk blijft van de goede wil en de ethiek van de milieuvervuiler. Deze maatregel heeft niet het nadeel, dat de kosten van de verontreinigingsbeperkingen in het bedrijf worden doorberekend zoals de onder I genoemde heffingen, maar het geeft ook geen beloning aan de potentiële vervuiler wanneer hij de verontreiniging beperkt, wat bij het verschaffen van een belastingvoordeel wel het geval is. Het heeft bovendien geen enkel bestraffend karakter zoals de gevangenisstraf of de geldboete.

50

#### **Wat is de juiste combinatie in de toepassing van de bovengenoemde maatregelen?**

In theorie kunnen de hierboven genoemde maatregelen gelijktijdig worden toegepast. In de praktijk kan echter niet elke maatregel in onbeperkte mate toepassing vinden. Met behulp van verschillende technieken kan echter worden nagegaan welke combinatie in welke gevallen een optimaal effect heeft. Door aan de verschillende betrokken groeperingen de vraag voor te leggen van welke maatregel men gebruik maakt en wat het effect is, kan worden berekend welke combinaties in de verschillende situaties het best werken. Door vervolgens de prioriteiten op het terrein van de milieubescherming van geval tot geval vast te stellen kan men met een kosten-baten analyse de verschillende maatregelen afzonderlijk of in een variërende combinatie toepassen.

#### **Conclusies**

De acht besproken middelen ter beperking van de milieuverontreiniging zijn onderling niet

meer of minder effectief, los van de situatie waarin zij worden toegepast. Het is niet zo dat twee maatregelen die afzonderlijk in een bepaalde situatie effectief zijn, gezamenlijk nog effectiever zijn. Wat op dit moment nodig is, is een uitbreiding van de milieuwetgeving om de strijd aan te binden met het gevaar dat ons allen bedreigt: de onleefbaarheid van onze omgeving. Daarbij is het van het grootste belang dat de beleidsambtenaren en -uitvoerders, om de naleving van regels te bevorderen, ook eens aan andere middelen gaan denken dan alleen maar aan traditionele straffen zoals vrijheidsstraf en geldboete.

# De coördinatie van de opsporing van milieudelicten\*

door mr. H.R. Lauwaars

## 1. Inleiding

Sinds begin 1972 bestaat er een Interdepartementaal Overleg inzake de Handhaving van het Milieurecht (I.O.H.M.). Dit overleg – in het leven geroepen door de Minister van Justitie – heeft tot doel het waarborgen van een goede coördinatie van het beleid met betrekking tot de handhaving van het milieurecht.

Deze coördinatie is onmisbaar omdat op milieugebied veel verschillende wetten taken aan diverse overheidsinstanties opdragen.

52

Naast de Minister van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne zijn in het Overleg vertegenwoordigd de hoofden van departementen die belangrijke milieuwetten beheren en het Openbaar Ministerie.

Sinds kort nemen ook het Interprovinciaal Overleg (I.P.O.), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (V.N.G.) en de Unie van Waterschappen, elk via een waarnemer, aan het Overleg deel omdat ook deze organisaties veel bemoeienis hebben met de handhaving van het milieurecht.

De handhaving van het milieurecht geschiedt onder meer door het opsporen van strafbare feiten op milieugebied, eventueel gevolgd door het instellen van een strafvervolgning tegen de persoon of rechtspersoon die het milieudelict heeft gepleegd. De noodzakelijke coördinatie van de handhaving van het milieurecht omvat aldus de coördinatie van de opsporing van milieudelicten.

Het I.O.H.M. heeft zich onder meer met laatstgenoemd onderwerp beziggehouden en daarover in het najaar van 1976 aan de

\* De auteur schreef dit artikel als secretaris van het Interdepartementaal Overleg inzake de Handhaving van het Milieurecht.

Minister van Justitie een rapport uitgebracht met als titel 'De coördinatie van de opsporing van milieudelicten', hierna aan te duiden als 'coördinatie-rapport'.<sup>1)</sup>

Eind 1976 heeft de Minister van Justitie met instemming van de ministerraad het rapport aan de Tweede Kamer toegezonden, onder mededeling dat de regering zich in hoofdlijnen met de conclusies daarvan kan verenigen. Het rapport is vervolgens als Kamerstuk gepubliceerd.<sup>2)</sup>

In het navolgende wordt de inhoud van het coördinatie-rapport met enige uitvoerigheid samengevat.

## 2. Inleiding van het rapport

53.

Het milieurecht is even veelomvattend als vaag omlijnd. Vele wetten en verordeningen regelen direct of indirect de bescherming van milieubelangen als het zo zuiver mogelijk houden van lucht, water en bodem en het weren van geluidhinder.

De zorg voor handhaving van het milieurecht ligt in de eerste plaats in handen van de bestuurlijke overheid, die daartoe ook de middelen heeft gekregen. Het strafrecht is in deze opvatting het uiterste middel, dat als tweede en tevens laatste linie fungeert. Daardoor komt de effectiviteit van de opsporing, vervolging en berechting er erg op aan.

Het apparaat dat dit moet verwezenlijken dient aan hoge eisen te voldoen, ook voor wat betreft het onderwerp van dit rapport, de opsporing.

De veelvormigheid van de milieuwetgeving vertoont zich ook op het terrein van de handhaving van het milieurecht: elk regelend orgaan — ook van de lagere overheid — beschikt over eigen toezichthoudende ambtenaren, veelal met opsporingsbevoegdheid. Vele ministeries hebben hiervoor speciale

<sup>1</sup> Het I.P.O., de V.N.G. en de Unie van Waterschappen zijn tot het Overleg toegetreden na voltooiing van het coördinatie-rapport.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 315 nr. 2.

diensten.<sup>3</sup> Ook de gemeente- en rijkspolitie hebben een opsporingstaak op milieugebied.

### 3. Uitgangspunten

Het Overleg heeft zich de volgende vragen gesteld:

- 1) Is één speciale opsporingsdienst voor milieudelicten wenselijk en mogelijk of is het beter voort te bouwen op de bestaande situatie?
- 2) Dient de coördinatie van de opsporing op landelijk of op regionaal vlak te geschieden? en
- 3) Hoe kan een soepel samenspel worden geschapen tussen de verschillende toezicht houdende organen en met name tussen de opsporingsdiensten?

### 4. Centralisatie of decentralisatie van de opsporing van milieudelicten

54

#### 4.1. *Eén korps milieupolitie; voor- en nadelen*

De belangrijkste voordelen zijn:

- Bundeling van mankracht, deskundigheid en technische hulpmiddelen;
- Voorkomen wordt dat verscheidene instanties onafhankelijk van elkaar op een gebied werkzaam zijn;
- Eén korps heeft een duidelijk eigen gezicht, zowel ten opzichte van het publiek en het bedrijfsleven als van andere overheidsinstanties;
- Eén korps kan belangrijk bijdragen tot de doeltreffendheid van de opsporing en ook tot grotere eenheid en objectiviteit bij de handhaving van het milieurecht;

Als belangrijke nadelen zijn te noemen:

- Eén centraal geleid korps milieupolitie kan beslist niet de belangrijke functie, die de bestaande diensten hebben ten aanzien van de organen waarvan ze deel uitmaken, overnemen. Die diensten zijn immers als het ware de ogen en oren van bedoelde organen; ze hebben grote invloed op het beleid.
- Doordat de handhaving van het milieurecht vaak specialisme vereist en het milieurecht

<sup>3</sup> Zo heeft het Ministerie van Landbouw en Visserij de algemene inspectiedienst (A.I.D.) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het korps controleurs gevaarlijke stoffen. Het coördinatie-rapport bevat een bijlage met een overzicht van de verschillende diensten.

zoveel facetten heeft kan één korps niet alles beheersen. Het korps zou zich moeten beperken tot de zwaardere criminaliteit. Opsporing van eenvoudiger overtredingen zou het moeten overlaten aan de bestaande organen; juist daar is evenwel de behoefte aan coördinatie van het beleid het grootst.

Het oprichten van één nationaal korps milieupolitie zal het beoogde resultaat niet of maar ten dele bereiken. De bestaande diensten zullen daarin hooguit ten dele opgaan.

Niettemin zal de aandacht in de toekomst gericht moeten blijven op mogelijkheden om tot (vormen van) concentratie te komen.

#### *4.2. De mogelijkheden die de bestaande situatie biedt*

De bestaande situatie heeft naast bezwaren ook positieve kanten. Met name bij de gespecialiseerde controlediensten is veel deskundigheid en ervaring voorhanden. De nauwe band met het orgaan waarvan de dienst uitgaat maakt het te hulp roepen van gespecialiseerde deskundigen en het aanwenden van technische hulpmiddelen gemakkelijk. Die band waarborgt verder een goed contact tussen degenen die het beleid respectievelijk ontwerpen, uitvoeren en de realisering ervan controleren.

Een niet te onderschatten voordeel is ook dat het bestaande potentieel direct op volle kracht kan worden ingezet. Een op te richten korps milieupolitie zou een lange inlooptijd nodig hebben.

#### *4.3. Conclusie*

Het Overleg heeft de voor- en nadelen van beide modellen terdege overwogen. De eenheid van het handhavingsbeleid heeft daarbij zwaar gewogen. De wil tot samenwerking moet gestimuleerd worden. Optimale taakverdeling en coördinatie van het beleid is het streven. Het Overleg hoopt daaraan een bijdrage te kunnen leveren.

Wanneer het Overleg verkiest voort te bouwen op de bestaande situatie spelen daarbij overwegingen van praktische aard een belangrijke rol: op zeer korte termijn moet een effectieve opsporing van milieudelicten tot stand komen. Het zou geruime tijd duren voor één korps milieupolitie zou zijn opgericht en de kinder-

ziektes zou hebben overwonnen. In de bestaande structuur kan snel een aanvaardbaar resultaat worden geboekt.

## 5. De organisatie van de opsporing

### 5.1. *Inleiding*

Handhaving van milieurecht omvat naast opsporing en strafvervolging ook preventief toezicht en het hanteren van administratief-rechtelijke repressiemiddelen. Goed overleg tussen de bij de handhaving betrokkenen is van groot gewicht.

Bestuur en Openbaar Ministerie dienen hierbij één lijn te trekken, hun beleid te coördineren. Die coördinatie zal al naar omstandigheden op nationaal, regionaal of lokaal niveau moeten plaatsvinden, waarbij voor samenhang tussen de niveaus moet worden gezorgd.

Op nationaal niveau zou genoemd Interdepartementaal Overleg inzake de Handhaving van het Milieurecht een coördinerende rol kunnen blijven spelen. Op het niveau van de lagere overheid is de laatste tijd een begin van coördinatie te zien.

Hierna doet het Overleg een aantal aanbevelingen om de bestaande situatie wat betreft de opsporing te stroomlijnen; daarbij concentreert het zich op de voornaamste knelpunten: de leiding van de opsporing en de contacten tussen de opsporingsdiensten. Daaraan vooraf gaan beschouwingen over de positie van het Openbaar Ministerie en van de inspecteurs ingevolge de onderscheidene milieuwetten.

### 5.2. *De positie van het Openbaar Ministerie*

Wettelijk berust de leiding van de opsporing bij de officieren van justitie. Het Openbaar Ministerie is uitstekend geschikt om het opsporingsbeleid op milieugebied gestalte te geven: het is een klein hiërarchisch opgebouwd en over het land verspreid apparaat met goede interne communicatielijnen.

Het Openbaar Ministerie weet als geen ander welk resultaat van strafrechtelijk optreden is te verwachten. Het beschikt op elk arrondissementsparket over een milieuafdeling. Deze zijn gebundeld in een landelijke vergadering die aan de vergadering van procureurs-generaal beleidsvoorstellen doet, waarop laatstgenoemde verga-

dering het beleid bepaalt. In zo'n milieuafdeling werken officieren van justitie op kantonnaal en arrondissementsniveau samen.

Wegens verschil in aard van de milieucriminaliteit zal in verschillende arrondissementen een geheel andere aanpak nodig zijn.

De milieuafdeling kan de lokale noden het beste overzien en zal dus een belangrijk aandeel in de coördinatie en in de dagelijkse leiding hebben.

De afdeling zal steeds attent moeten zijn op het contact met de zuiver bestuurlijke overheid en zich moeten afvragen of in bepaalde zaken beleidscoördinatie op hoger niveau wenselijk is.

### *5.3. De positie van de inspecteurs ingevolge de onderscheidene miliewetten*

57 Bij of krachtens een groot aantal miliewetten zijn de Inspecteurs van de volksgezondheid, belast met toezicht op de hygiëne van het milieu, als opsporingsambtenaar aangewezen. Zij zijn echter voor het politievak noch uitgerust noch opgeleid en gering in aantal. Zij lijken dus op het gebied van het verbaliseren van verdachten van een milieudelict geen grote rol te zullen spelen en evenmin op het terrein van de coördinatie van de opsporing.

De positie van de inspecteur zal veeleer die van deskundige en adviseur zijn. De inspecteur zal daartoe contact hebben met het Openbaar Ministerie en bij het overleg op bestuurlijk niveau zijn betrokken. Ook zal hij naleving van de voorschriften bevorderen, door bedrijven en andere maatschappelijke instellingen te adviseren.

De vraag of de inspecteur zijn opsporingsbevoegdheid dient te behouden wordt overigens in breder verband gezien; het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne acht voorschans de argumenten tot behoud doorslaggevend.

Vorenstaande beschouwingen gelden ook voor de inspecteurs van de ruimtelijke ordening die belast zijn met het toezicht op de naleving van de voorschriften van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en terzake opsporingsbevoegdheid bezitten en voorts voor de natuurbeschermingsconsulent van het Staatsbosbeheer.

## 5.4. *Het opsporingsapparaat en de toezichthoudende ambtenaren*

### 5.4.1. *Een onderverdeling*

Het opsporingsapparaat is in drie groepen onder te verdelen:

- a. de gemeente- en rijkspolitie
- b. de gespecialiseerde diensten, zoals bijv. de Arbeidsinspectie en de Economische Controledienst
- c. de overige opsporingsambtenaren, waaronder die toezichthoudende ambtenaren die naast andere bevoegdheden ook opsporingsbevoegdheid hebben.

### 5.4.2. *De gemeente- en rijkspolitie*

Deze bestrijken tezamen het hele land en zijn door hun grote mankracht en kennis van de plaatselijke situatie in staat tot min of meer intensieve en gelijkmatige controle en opsporing van milieudelicten (de kleine gespecialiseerde diensten zullen het in tegenstelling daarmee vaak van gerichte acties moeten hebben). De 'gewone' politieman beschikt echter meestal niet over de benodigde specialistische milieukennis en zal zich hiervoor tot een specialist wenden, veelal een lid van een gespecialiseerde dienst of een toezichthoudend ambtenaar. Hij zal door de veelheid van diensten en ambtenaren vaak niet weten tot wie hij zich moet wenden en heeft behoefte aan een centraal punt, waarvan hij informatie kan krijgen (zie verder punt 5.4.7.).

### 5.4.3. *De gespecialiseerde diensten*

Deze bestrijken veelal een klein deel van de milieuwetgeving en zijn daarin experts. Zij kunnen voor deskundigen en technische hulpmiddelen direct terugvallen op het apparaat, waarvan zij deel uitmaken. Daar staat tegenover dat hun mankracht beperkt is. Hun taak is meer op preventie dan op het opmaken van procesverbaal gericht. Zij en de reguliere politie kunnen elkaar van dienst zijn met hun eigenaardige inbreng. Samenwerking zal goede vruchten af kunnen werpen; daarbij zullen afspraken omtrent werkverdeling nodig zijn (zie verder punt 5.4.6.).

#### 5.4.4. *De overige opsporingsambtenaren*

Voor de toezichthoudende ambtenaren, die opsporingsbevoegdheid hebben gekregen is opsporing van strafbare feiten vaak een zeer bijkomstig aspect van hun taak. Hun opleiding en ervaring op het gebied van de opsporing is onvoldoende. Het Overleg meent dat het slechts zin heeft een toezichthoudend ambtenaar de bevoegdheid tot opsporen te geven indien vaststaat dat hij daarvan in beginsel geregeld gebruik zal maken. Voor een behoorlijke selectie, opleiding, begeleiding en bijscholing moet worden gezorgd. Centrale registratie van deze opsporingsambtenaren is wenselijk opdat het Openbaar Ministerie kan weten welk potentiëel er is.

#### 5.4.5. *De toezichthoudende ambtenaar*

59

De meeste milieuwetten voorzien in aanstelling van deze functionarissen. Zij oefenen hoofdzakelijk preventief toezicht uit en adviseren. Ook geven zij — repressief — aanwijzingen en waarschuwingen. Een deel van hen heeft beperkte opsporingsbevoegdheid, zoals in 5.4.4. uiteengezet. Zij zullen in ernstige gevallen veelal eerder op bestuurlijk dan op justitiëel optreden aansturen. Het Openbaar Ministerie heeft erop gewezen dat de toezichthoudende ambtenaar vaak grotere bevoegdheden heeft dan de opsporingsambtenaar. Het vindt dit merkwaardig en ziet niet in waarom de burger een grotere bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer moet hebben tegenover de strafrechter dan tegenover de administratie. Het Overleg wenst een zeker evenwicht tussen de bevoegdheden van beide soorten ambtenaren en put hieruit een argument om de milieuwetgeving onder de wet op de economische delicten te brengen. Die wet geeft namelijk de opsporingsambtenaar ongeveer dezelfde bevoegdheden als welke de recente milieuwetten aan de toezichthoudende ambtenaar verlenen.

#### 5.4.6. *Het contact tussen de politie en andere diensten met de opsporing van milieudelicten belast*

Om de coördinatie van het opsporingsbeleid te verwezenlijken zijn niet alleen overlegstructuren (zie 5.1. en 5.2.) maar ook organisatorische maatregelen die de samenwerking tussen de

politiekorpsen en andere diensten, belast met opsporing van milieudelicten, verbeteren. Er moeten tussen deze beide soorten instanties afspraken over werkverdeling komen.

#### 5.4.7. *Het centraal informatiepunt*

Oprichting hiervan is te overwegen opdat informatie gegeven kan worden over de beschikbare mankracht, de deskundigen op verschillende gebieden van het milieurecht en de aanwezige technische hulpmiddelen.

#### 5.4.8. *De verbindingsman*

Ter bevordering van de samenwerking tussen de gespecialiseerde diensten en ambtenaren enerzijds en de rijks- en gemeentepolitie en ambtenaren anderzijds acht het Overleg het nodig zowel bij de reguliere politie als bij de bijzondere diensten tussenpersonen aan te stellen. Ten dele zijn deze 'verbindingsmannen' al aangewezen. Zo'n verbindingsman is geen beleidsfunctionaris maar fungeert als schakel tussen de ambtenaren van zijn eigen korps en de andere korpsen, diensten en ambtenaren. Hij verzamelt informatie, zorgt dat deze voor de leden van zijn korps beschikbaar is en bevordert samenwerking. Ook verleent hij zonedig hulp en advies aan andere diensten enz. De nadruk zal moeten liggen op het vergaren en uitwisselen van gegevens.

60

## 6. **Conclusies**

Uit het voorgaande trekt het Overleg een aantal conclusies:

1. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan mogelijkheden om de vele instanties die belast zijn met handhaving van het milieurecht – waaronder opsporing van milieudelicten – te brengen tot samenwerking en wellicht tot zekere vormen van concentratie (4.1. en 4.3.).
2. Regelmatig overleg tussen deze instanties is nodig. Het scheppen van nieuwe en het harmoniseren van bestaande overlegstructuren is een eerste voorwaarde. In het overleg moet veel aandacht worden besteed aan de keus tussen administratiefrechtelijke en strafrechtelijke middelen (5.1.).
3. Het Openbaar Ministerie is als eerste verantwoordelijk en geschikt voor het bepalen en

laten uitvoeren van een soepel en krachtig opsporings- en vervolgingsbeleid (5.2.).

4. Ter verwezenlijking van de coördinatie van het opsporingsbeleid zijn verder organisatorische maatregelen nodig:

a. werkverdeling (5.4.3., 5.4.6.)

b. een nationaal informatiecentrum (5.4.7.)

c. verbindingsmannen (5.4.2., 5.4.8.).

5. De Minister van Justitie moet degene zijn, die opsporingsbevoegdheid geeft en wel alleen aan die ambtenaren van wie te verwachten is dat zij van die bevoegdheid in beginsel geregeld gebruik zullen maken. De ambtenaren moeten een goede opleiding en begeleiding krijgen (5.3. en 5.4.).

6. Het bereiken van een zeker evenwicht tussen de bevoegdheden van toezichthoudende en opsporingsambtenaren is gewenst.

7. Het I.O.H.M. zou ook in de toekomst een belangrijke schakel kunnen zijn in het overleg tussen de departementen onderling en tussen de departementen en het Openbaar Ministerie.

61

### Slot

Uit de in het voorgaande gegeven samenvatting van het coördinatie-rapport blijkt in sommige passages al dat het I.O.H.M. zijn taak inzake de coördinatie van de opsporing van milieudelicten met het uitbrengen van het rapport niet voltooid acht. Al kan en wil het I.O.H.M. gezien zijn aard en positie niet zelf uitvoering geven aan de in het rapport gedane aanbevelingen, het kan die uitvoering wel stimuleren en begeleiden. Dit geldt voor het treffen van de geschetste organisatorische maatregelen, maar in het bijzonder voor het intensiveren en harmoniseren van het overleg en voor de zo nodige opleiding van milieu-opsporingsambtenaren.

# Milieu en strafrecht

## Handhaving in de praktijk

door mr. A.G. Bosch\*

### 1. De terreinafbakening

Schrijvend over milieu en strafrecht doet zich al direct het probleem van de afbakening van het terrein voor. Milieu en milieurecht zijn even vage als veelomvattende begrippen. In dit artikel versta ik onder milieurecht in de eerste plaats de wetgeving van rijks- en lagere overheid die de bescherming van het leefmilieu primair ten doel heeft. Voorbeelden daarvan zijn de regels met betrekking tot de waterverontreiniging, de verontreiniging van bodem en lucht en de geluidhinder. Ook reken ik tot het milieurecht de wetgeving die een combinatie van doelstellingen te zien geeft, waaronder milieuhygiënische. De regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening, het transport en de opslag van gevaarlijke stoffen en de recreatie behoren daartoe. Het terrein is uitgestrekt; niet alleen de Jachtwet en de Visserijwet, maar ook de Wegenverkeerswetgeving, waar die regels stelt die kunnen strekken tot het voorkomen van geluidhinder, kunnen zo tot het milieurecht worden gerekend.

62

Naast de rijksoverheid heeft een groot aantal lagere overheden op het gebied van het milieurecht bevoegdheden. Aan de provincie is in de recente milieuwetten een belangrijke positie toebedacht bij de uitvoering daarvan. Van oudsher heeft zij een taak op gebieden als landschapsschoon en openluchtrecreatie. Hoewel de provincie een sleutelpositie inneemt is het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater door de meeste provincies opgedragen aan één of meer water- of zuiveringschappen. De gemeente is de centrale figuur bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Hinderwet. Vele gemeentelijke algemene politieverordeningen bevatten regels die betrekking hebben op

\* De schrijver is arrondissementsofficier van justitie te 's-Hertogenbosch en voorzitter van de milieucommis-sie van het Openbaar Ministerie in het ressort 's-Hertogenbosch.

de leefbaarheid van het milieu, bijvoorbeeld over het illegaal storten van vuilnis of betreffende geluidhinder.

Niet alleen omvat het milieurecht een groot aantal zeer uiteenlopende onderwerpen, die ieder een speciale deskundigheid vereisen, maar ook het aantal bevoegde instanties is even groot als hun beleid gevarieerd is. De eenheid die de nu tot stand komende milieuwetgeving per sector wil bereiken, zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het ontwerp-afvalstoffenwet, is ook voor de handhaving van die wetgeving van groot belang.

Dit artikel heb ik geschreven op basis van mijn ervaringen als lid van het Openbaar Ministerie bij de handhaving van de milieuwetgeving in het arrondissement 's-Hertogenbosch opgedaan. Ik heb ook mijn voordeel kunnen doen met de ondervindingen van mijn ambtgenoten in de arrondissementen Breda, Maastricht en Roermond met wie in de loop der jaren in de ressortsmilieucommissie een hechte band is gegroeid. De in dit artikel genoemde voorbeelden hebben in hoofdzaak betrekking op de provincies Noord-Brabant en Limburg, die tezamen het rechtsgebied van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch vormen. Er wordt daar sinds enige jaren door bestuur en Openbaar Ministerie in steeds nauwere samenwerking en niet zonder succes hard aan de uitvoering en de handhaving van de milieuwetgeving gewerkt.

Ook op landelijk niveau en in vele andere provincies wordt veel aandacht aan de milieuwetgeving besteed, getuige de werkzaamheden van het Interdepartementaal overleg inzake de handhaving van het milieurecht, de Landelijke vergadering van officieren van justitie belast met de behandeling van economische strafzaken en de talrijke activiteiten die op regionaal niveau worden ontplooid. Het is in het kader van dit artikel, dat beoogt in een kort bestek de praktijk van de handhaving door het strafrecht en de problemen die zich daarbij voordoen, de revue te laten passeren, niet mogelijk daarop in extenso in te gaan. Onverdiend zal ik die activiteiten tot mijn spijt grotendeels onvermeld moeten laten.

## 2. De handhaving van de milieuwetgeving

De handhaving van de milieuwetgeving is niet een zaak voor het strafrecht alleen. Het bestuur speelt daarbij een belangrijke rol. De uitvoering van de milieuwetgeving — bijvoorbeeld door het verlenen van vergunningen en het daarbij stellen van voorwaarden —, de controle op de naleving daarvan en het toepassen van administratieve dwangmiddelen heeft een belangrijk handhavingsaspect. Een ingrijpend dwangmiddel van het bestuur is de zgn. politiedwang, zij het dat de toepassing daarvan vaak op grote praktische bezwaren stuit. Het strafrecht is niet meer dan een der vele middelen tot handhaving van de wet. Ligt bij de dwangmiddelen die de administratie hanteert de nadruk op het doen ophouden van een verboden toestand, bij het strafrecht ligt het zwaartepunt op de inscherping van de norm door toevoeging van leed. Mr. M.R. Duintjer-Kleijn is in de inleiding van dit themanummer nader ingegaan op dwangmiddelen en sancties.

Onderkent men dat administratie en Openbaar Ministerie beiden een taak hebben ten aanzien van de handhaving van de milieuwetgeving, dan ligt het voor de hand dat een daartoe strekkend beleid in onderling overleg moet worden vastgesteld, al behoudt ieder daarbij zijn in het staatsrecht neergelegde bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het verleden heeft het aan dergelijk overleg ontbroken, maar nadat het Interdepartementaal overleg inzake de handhaving van het milieurecht, waarin ook het Openbaar Ministerie zitting heeft, in 1972 is gestart, is in de meeste provincies zo'n overleg op gang gekomen. De vorm daarvan wordt bepaald door de bereidheid van de verschillende instanties tot overleg en de behoefte daaraan. Beide kunnen per regio verschillen. Langzamerhand ziet men dat initiatieven in het ene overleg ontplooid, door anderen worden overgenomen. Zo zijn in de provincie Zuid-Holland concrete afspraken omtrent de handhaving van het milieurecht en de taakverdeling daarbij tussen bestuur en Openbaar Ministerie tot stand gekomen, die een ruime publiciteit hebben gekregen, en grote invloed hebben op de inhoud van dergelijke richtlijnen in andere regio's. Voor de theo-

retische achtergronden blijken de discussies binnen de in 1976 en 1977 door het Studiecentrum voor hogere politieambtenaren gehouden conferenties 'Politie en milieu', waaraan Openbaar Ministerie, bestuur en politie deelnamen, van groot belang.

In de provincie Noord-Brabant — om een voorbeeld te noemen — bestaat sedert ongeveer drie jaren het Overleg tussen bestuur en Openbaar Ministerie inzake de handhaving van het milieurecht. Naast het Openbaar Ministerie uit de arrondissementen Breda en 's-Hertogenbosch nemen daaraan deel de provincie Noord-Brabant, de afdeling Noord-Brabant van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, de Noord-Brabantse Waterschapsbond en de inspecteurs voor de milieuhygiëne en voor de ruimtelijke ordening. Er wordt thans gezocht naar wegen om ook de politie, die in andere provincies van meet af aan aan dergelijke contacten heeft deelgenomen, in dit overleg te betrekken. De inspraak en het advies van de politie zijn van groot belang omdat deze tenslotte het vastgestelde beleid, waar het de opsporing van strafbare feiten betreft, voor een groot deel zal moeten realiseren.

65

Dit overleg, dat op ambtelijk niveau wordt gevoerd, doet voorstellen voor en evalueert het gevoerde beleid. Zo verscheen in 1976 een nota over de toepassing van politiedwang en/of de instelling van een strafvervolgning. Deze nota wordt thans aangevuld met concrete richtlijnen voor de handhaving en de samenwerking tussen bestuur, Openbaar Ministerie en opsporingsdiensten daarbij. Het overleg behandelt ook concrete zaken waarbij principiële aspecten met betrekking tot die handhaving aan de orde komen. In werkgroepen worden lopende zaken besproken en wordt aandacht besteed aan het opstellen van model-processen-verbaal en van richtlijnen voor de communicatie tussen de partners. De Werkgroep coördinatie opsporing overtredingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waaraan ook de politie deelneemt, gaf onlangs een kaart uit waarop de bestuurlijke en justitiële beheersgebieden staan aangegeven en waarop de nodige gegevens van hierbij betrokken justitiële bestuurlijke en politieautoriteiten staan vermeld. Ook aan

het uniformeren van de wijze van het nemen van monsters van oppervlaktewater werd aandacht geschonken.

In Noord-Brabant vormt nog een probleem het contact met de gemeenten, terwijl ook het overleg met de politie nog in een opbouwfase verkeert. In andere delen van het land, bijvoorbeeld in het noorden en in Limburg, is men op deze gebieden aanmerkelijk verder gevorderd, mede door de grotere bereidheid van de gemeenten om aan de coördinatie van het beleid mee te werken.

Het belangrijkste resultaat van het overleg tussen bestuur en Openbaar Ministerie is, dat een bewuste keus wordt gemaakt uit de verschillende middelen tot handhaving. Dat behoeft niet in te houden dat slechts één der partners optreedt. Vaak blijkt een gecombineerd optreden van bestuur en Openbaar Ministerie wenselijk.

66

Die bewust gemaakte keuze leidt tot een krachtiger optreden van de overheid. De keuze is gemaakt na ampel overleg, waarbij de voor- en nadelen zijn afgewogen. De instantie die ingrijpt weet dat zij daarbij waar nodig de steun van de andere overlegpartners zal krijgen. Andere voordelen zijn dat het beleid in deze overlegstructuren van tijd tot tijd kan worden besproken en bijgesteld en dat bestuur en Openbaar Ministerie geen tijd verdoen met af te wachten of de ander het initiatief niet zal nemen.

### 3. De rol van het strafrecht

De rol van het strafrecht bij de handhaving van het milieurecht is tot op heden bescheiden geweest, zeker waar het de bestrijding van de industriële criminaliteit betreft. Naarmate bestuur en Openbaar Ministerie elkaar meer weten te vinden, zal de functie van het strafrecht belangrijker kunnen worden. In het arrondissement 's-Hertogenbosch bleek van de berechting van een beperkt aantal ernstige gevallen op het gebied van de waterverontreiniging een grote preventieve werking uit te gaan. Ik zie de functie van het strafrecht voor een belangrijk deel liggen in het ondersteunen van het beleid van de administratie. Vereist is dan wel dat de administratie en in het bijzonder de

lagere overheid een consistent beleid voert. De strafrechter zal de ernst van de overtreding vaak mede laten bepalen door de duidelijkheid van het door de overheid gevoerde beleid. Als het bestuur oogluikend vaak gedurende langere tijd een situatie die in strijd met de wet is heeft gedoogd, zal het de rechter in het algemeen moeilijk vallen de verdachte de overtreding zwaar aan te rekenen.

Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie een eigen taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de wet. Naarmate evenwel het beleid van het bestuur krachtiger wordt zal het Openbaar Ministerie minder op de voorgrond behoeven te treden.

Op het ogenblik is het zeer de vraag of het strafrecht voldoende is uitgerust om bij de handhaving een voorname rol te spelen. De meeste milieuwetten kennen lage strafmaxima. De straffen waarmee bedreigd wordt zijn dan misschien voldoende om de individuele burger af te schrikken, zij hebben geen invloed waar het gaat om criminaliteit op wat groter schaal en uit winstbejag bedreven. Daarom is het van belang dat juist de milieuwetgeving, bij de overtreding waarvan vaak het economisch motief een belangrijke rol speelt, onder de paraplu van de Wet op de Economische Delicten wordt gebracht. Deze wet kent een op de economische criminaliteit afgesteld sanctiepakket waarop mr. Duintjer in haar artikel nader is ingegaan. Dit is recentelijk met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gebeurd. Een bijkomend voordeel is dat dan ook uniformiteit is gegarandeerd in de thans zeer uiteenlopende bevoegdheden van de ambtenaren, die door het bestuur belast zijn met de zorg voor de naleving van een bepaalde wet en de algemene opsporingsambtenaren van rijks- en gemeentepolitie.

#### **4. De opsporing en vervolging van milieudelicten**

Het is moeilijk de opsporing en vervolging in het algemeen te bespreken. De veelheid en diversiteit van de onderwerpen en van de daarbij betrokken bestuurlijke en politieke instanties speelt ook hier parten. De problemen verbonden aan de opsporing van Jacht-

wetovertredeningen zijn geheel andere dan die bij de Kernenergiewet. De problemen moeten per sector onder de ogen worden gezien. Dat maakt de coördinatie van de opsporing van milieudelicten voor het Openbaar Ministerie erg arbeidsintensief. Wel zijn er een aantal hoofdlijnen die daarbij telkens weer naar voren komen. Daarover gaat nu het volgende.

De opsporing van milieudelicten vraagt twee soorten deskundigheid. Enerzijds kennis van de opsporingstechniek en van het redigeren van een proces-verbaal in een zodanige vorm dat officier van justitie en rechter daaruit het bewijs van de overtreding kunnen halen. Anderzijds is vaak een grote gespecialiseerde kennis van de materie nodig, bijv. op het terrein van de kernenergie, de waterverontreiniging of de natuurbescherming.

Beide vormen van deskundigheid zijn maar betrekkelijk zelden in één persoon verenigd.

68

De door het bestuur aangestelde ambtenaar belast met de zorg voor de naleving van de bij of krachtens een milieuwet gegeven regelen heeft wel de technische kennis, maar mist de bekwaamheid om een goed proces-verbaal op te maken. De politieman is tot het laatste wel in staat, maar hem ontbreekt weer de technische kennis. Over de mogelijkheden om beide vormen van deskundigheid te koppelen gaat het rapport: 'De coördinatie van de opsporing van milieudelicten', waarover in dit nummer mr. H.R. Lauwaars schrijft.

In de praktijk blijkt dat als het gaat om wat ingewikkelder zaken, het onderzoek het best kan worden verricht door een specialist met ervaring in het opsporingsonderzoek. Voorbeelden daarvan zijn de leden van het Korps controleurs gevaarlijke stoffen en de Algemene inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

In Noord-Brabant zijn door de waterschappen, belast met het beheer van de kwaliteit van het oppervlaktewater, voor de controle oud-politiefunctionarissen aangetrokken. Soms ontwikkelen bepaalde onderdelen van rijks- of gemeentepolitie zich tot specialisten, zoals de rijks-politie te water op het gebied van de waterverontreiniging en de vaste detachementen veldpolitie ten aanzien van de Jachtwet. Doordat rijks- en gemeentepolitie het gehele land

bestrijken en goede contacten met de bevolking hebben, zijn zij in staat veel te signaleren waarmee de specialist zijn nut kan doen. Vaak blijken milieu-actiegroepen waardevolle informatie aan te kunnen dragen.

In dit verband dienen ook te worden genoemd de in vele gemeenten aangestelde milieuwachters, die in nauw contact met de politie optreden. Hier nader op in te gaan is in het kader van dit artikel niet mogelijk. Verwezen zij naar het artikel van de brigadier van gemeentepolitie G.P.J. van der Burgt: 'Organisatie en taakomschrijving milieuwacht gemeente Helmond'\*.

Het is noodzakelijk dat politie en technisch deskundige elkaar kunnen vinden en dat uit dat contact een goede samenwerking groeit. Daarom is het van zo'n groot belang dat bij gemeente- en rijkspolitie functionarissen zijn aangewezen die in het bijzonder zijn belast met het onderhouden van het contact met de gespecialiseerde bestuurlijke instanties die met het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving zijn belast. In de arrondissementen Breda en 's-Hertogenbosch is begonnen die contacten operationeel te maken. De eerder genoemde Werkgroep coördinatie opsporing overtredingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren heeft in Noord-Brabant op dat gebied veel en goed voorbereidend werk gedaan. In andere delen van het land, zoals in Limburg en in het gebied van het gemeentelijk samenwerkingsverband oostelijk West-Friesland is op dit terrein al veel meer bereikt en is het mogelijk gebleken een gerichte opsporing van de grond te krijgen. Aandacht wordt ook geschonken, bijvoorbeeld in Zuid-Holland en in Limburg, aan de opleiding, zowel van de politieambtenaar op gespecialiseerde gebieden als waterverontreiniging of natuurbescherming, als van de door het bestuur aangestelde controlerende ambtenaren op dat van de opsporingsleer.

Rijks- en gemeentepolitie kunnen een belangrijke rol spelen bij de bestrijding van de milieuovertredingen. Dat is in het bijzonder mogelijk ten aanzien van overtredin-

\* In: Algemeen politiebld, 126e jrg., nr. 12, 4 juni 1977, blz. 287-291.

gen die op grote schaal door het publiek worden gepleegd, zoals het verboden wegwerpen van afval. Dergelijke overtredingen hebben massaal gepleegd een ernstige vervuiling tengevolge, zoals de aanblik van onze steden en recreatiegebieden aantoonst. Een goede surveillance kan een groot preventief effect hebben.

Uit een in het ressort van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch gehouden onderzoek blijkt dat het grootste deel van de door rijks- en gemeentepolitie opgemaakte milieu-processenverbaal betrekking hebben op deze kleine milieudelicten. De nadruk ligt daarbij op betrekkelijk eenvoudig te constateren overtredingen. Het weggooien van huisvuil en ander afval neemt daarbij een zeer belangrijke plaats in.

Het is mogelijk om zowel de bestrijding van dit soort overtredingen als van de industriële milieudelicten uit te breiden en te systematiseren, bijvoorbeeld door het regionaal of landelijk organiseren in overleg tussen bestuur, Openbaar Ministerie en politie van acties rond een bepaald thema. Strafrechtelijke repressie kan dan aansluiten op een periode van voorlichting en waarschuwing. In het arrondissement Maastricht werd op deze wijze in 1975 aangehaakt op het Monumentenjaar. Het ziet er naar uit dat er voor een goed geleide en inventieve opsporing een uitgestrekt arbeidsveld aanwezig is. Een door het Zuiveringschap Limburg in samenwerking met de rijkspolitie ondernomen steekproef leverde op het gebied van de verontreiniging van het oppervlaktewater een groot, tot dan toe verborgen, aantal overtreders op.

Hetzelfde probleem dat zich bij de opsporing voordoet komen wij ook bij de vervolging en berechting van milieudelicten tegen. De officier van justitie is van huis uit een generalist: hij dient van vele markten thuis te zijn. Voor de rechter geldt dat in nog sterkere mate. De officier van justitie zal zich de deskundigheid, nodig voor het beoordelen van milieudelicten van zeer diverse pluimage, eigen moeten maken. Daarbij gaat het niet alleen om de technische aspecten van de zaak. De officier van justitie zal ook

inzicht moeten hebben in de gevolgen die de overtreding heeft voor het milieu en hij zal weet moeten hebben van de economische kanten, zoals het voordeel dat de verdachte door het plegen van de overtreding behaalde. Het is nodig dat hij zich in de achtergronden van de zaak terdege verdiept en daarbij ook het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid niet uit het oog verliest.

Om tot een juiste waardering van een zaak of een bepaald soort zaken te komen kan het nodig zijn dat hij het advies van deskundigen als de inspecteur voor de milieuhygiëne inwint. Ook hier is een goed samenspel tussen de specialist op juridisch gebied en deskundigen op andere terreinen geboden. Besluit de officier van justitie in beginsel om te vervolgen dan staan hem twee wegen open. Hij kan de verdachte het aanbod doen om door het betalen van een geldsom vervolging te voorkomen, of hem al naar gelang de aard van het feit dagvaarden voor de kantonrechter of de economische politierechter. Dit laatste zal hij doen als hij het gepleegde feit te ernstig vindt om met een transactie af te doen of wanneer hij van oordeel is dat een andere sanctie dan een onvoorwaardelijke geldboete moet worden opgelegd. Valt het feit onder de Wet op de economische delicten, dan zijn er ook in ernstiger gevallen reële mogelijkheden om tot een adaequate bestraffing te komen.

Op de zitting licht de officier van justitie de rechter voor omtrent de merites van de zaak en formuleert zijn oordeel in de eis. Tenslotte heeft de rechter het laatste woord.

## **5. Een goede handhaving van het milieurecht.**

Ondanks alle verdienstelijk pogen van bestuur, Openbaar Ministerie en politie moet erkend worden, dat aan de handhaving van het milieurecht nog het een en ander ontbreekt.

Wil het daarvan ooit komen dan is een eerste vereiste dat het milieurecht zoveel mogelijk in wetten wordt ondergebracht en dat de nu bestaande veelheid van regelingen

van de lagere overheid daarin wordt opgenomen. Delegatie van de uitvoering van die wetgeving aan de lagere overheid is gewenst omdat juist op het gebied van het milieu de omstandigheden per regio kunnen verschillen. Er moet voor worden gewaakt te delegeren aan een bestuurlijk laag niveau. Maar al te vaak blijkt dan dat men daar niet de bestuurskracht kan opbrengen om de wettelijke regeling behoorlijk uit te voeren. De ervaringen met de Hinderwet opgedaan spreken boekdelen. In de praktijk is gebleken dat de provincie dergelijke uitvoerende taken goed aankan. Daarbij dient zij de mogelijkheid te hebben bepaalde werkzaamheden aan anderen op te dragen, zoals met betrekking tot de oppervlaktewater-verontreiniging dit aan water- of zuiveringsschappen is gedaan. De grote lijnen van het beleid dienen landelijk te worden bepaald. De milieuwetten dienen een dergelijk sanctiepakket te hebben dat een effectief optreden tegen grote vervuilers, bij wie het economisch gewin een drijfveer tot hun handelen is, mogelijk wordt gemaakt. Het handhavingsbeleid dient in onderling overleg tussen bestuur en Openbaar Ministerie in samenspraak met de opsporingsinstanties te worden vastgesteld. Belangrijk is dat de prioriteit, aan de handhaving van de milieuwetgeving te geven, wordt afgewogen tegen en ingepast in de reeds bestaande prioriteiten. Op landelijk niveau kan het Interdepartementaal overleg inzake de handhaving van het milieurecht daarbij goede diensten bewijzen. Op regionaal niveau kan daarbij gebruik worden gemaakt van de reeds bestaande overlegstructuren tussen Openbaar Ministerie en bestuur. Veel aandacht dient te worden besteed aan de organisatie van de opsporing van milieudelicten. Dat geldt in het bijzonder voor het samenspel tussen rijks- en gemeentepolitie enerzijds en de door het bestuur aangestelde toezichthoudend ambtenaren en deskundigen anderzijds. Vooralsnog zie ik meer in het activeren van bestaande diensten dan in het steeds opnieuw creëren van nieuwe opsporingsinstanties met zeer beperkte taken. Een dergelijk beleid stelt evenwel

hoge organisatorische eisen. Het aanstellen van verbindingspersonen bij de reguliere politie is daartoe een eerste stap.

Gedacht kan worden aan het, waar nodig, vergroten van het engagement van de politie door het organiseren van voorlichtings- en instructiebijeenkomsten en door het samenbrengen van de politie en de ambtenaren die door het bestuur zijn aangesteld en belast met de controle op de uitvoering van de milieuwetgeving, in bijeenkomsten waar ervaringen kunnen worden uitgewisseld en problemen doorgepraat.

Het verdient aanbeveling te bevorderen dat de milieuovertredingen voorzover deze economische aspecten hebben, worden gebracht onder de Wet op de economische delicten en daarmee onder de rechtsmacht van de economische rechter. Niet alleen is het sanctiepakket van deze wet aangepast aan deze vorm van criminaliteit, maar ook zijn de rechter en het Openbaar Ministerie vertrouwd met de speciale eisen die de berechting van economische delicten stelt.

73

Van groot belang is in het verleden de stimulerende houding van het Openbaar Ministerie gebleken. Het zal dit beleid in de toekomst dienen voort te zetten, in nauwe samenwerking met de bestuurlijke overheid. De inspecteurs voor de milieuhygiëne en de ruimtelijke ordening dienen evenals de politie bij het bepalen van dat beleid een belangrijke adviserende stem te hebben.

Het verwezenlijken van een dergelijke groot-scheepse opzet is iets wat geruime tijd vergt. Het is van belang dat Openbaar Ministerie, bestuur en politie dat beseffen. Zij doen er verstandig aan die Gouden Eeuw niet af te wachten, maar met de bestaande, vaak beperkte middelen te proberen de bescherming van het milieu zo goed mogelijk is te verwezenlijken.

# De toepassing van administratieve sancties in de Hinderwet

door drs. M.V.C. Aalders\*

Milieurecht omvat de rechtsregels die de mens moeten beschermen wat betreft zijn natuurlijke en gebouwde omgeving. In de afgelopen tien jaar zijn een aantal wetten ontworpen en deels al van kracht geworden die milieuwetten worden genoemd, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die in 1970 in werking trad en de Wet inzake de luchtverontreiniging, die in 1972 in werking trad.

74

Een wet, die meestal ook tot de milieuwetgeving wordt gerekend is de Hinderwet, die in zijn oorsprong al van 1875 dateert. De WVO en de WLV hebben een belangrijk stuk rechtsbescherming van de Hinderwet overgenomen. Maar op gemeentebestuurlijk niveau hebben ondernemingen nog altijd een vergunning inzake de Hinderwet nodig, als ze een inrichting in werking hebben.

Over de handhaving van het milieurecht is, sinds de milieuproblematiek klemmender werd, heel wat te doen geweest. Met de verslechtering van het leefmilieu werd ook de roep om strenge straffen voor overtreders van milieuwetten vaker gehoord. Het publiek meende dat juist bij de handhaving van het milieurecht de overheid steekjes liet vallen.

Die opvatting had niet ten onrechte postgevat. Met de opkomst van de welvaart in Nederland en met het doorzetten van de economische groei stimuleerde de centrale

\*De schrijver is als wetenschappelijk ambtenaar werkzaam op het Criminologisch Instituut "Bonger" van de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is te beschouwen als een voorstudie voor een onderzoek dat binnenkort van start zal gaan en dat niet alleen gericht zal zijn op de toepassing van administratieve sancties, maar ook op de toepassing van strafsancities.

overheid in de zestiger jaren de versoepeling van het optreden tegen onwettige handelingen ingevolge de Hinderwet. In plaats van wetswijziging voor te stellen bevorderde de overheid wetsontduiking.

Per circulaire liet de toenmalige Minister van Sociale zaken en Volksgezondheid in 1960 aan de gemeentebesturen weten, dat het wel eens erg moeilijk kon zijn, van te voren de werking van ingewikkelde of nieuwe installaties te beoordelen en voorwaarden op te stellen tot het tegengaan van gevaar, schade of hinder. In zo'n geval, aldus de Minister, was het toelaatbaar een inrichting in werking te hebben zonder vergunning, dus in feite zonder aan wettelijke verplichtingen te hebben voldaan.

In 1971 keerde het tij. De milieuproblematiek kwam opzetten. De Minister herriep in wezen de circulaire door ervoor te waarschuwen, dat de regels in de Hinderwet toch echt wel stringent moesten worden toegepast.

Maar in feite kwam de in 1960 ontstane, onwettige situatie de praktijk zodanig tegevoet, dat deze nog lang bleef gebruik maken van het oude wetsontduikende beleid.

Zo kon het gebeuren, dat nog in 1976 werd geconstateerd, dat 75 procent van de inrichtingen in bedrijf waren zonder de vereiste Hinderwetvergunning of in strijd met voorwaarden die in een Hinderwetvergunning waren gesteld. (Onderzoek vergunningenprocedure o.g.v. de Wet inzake luchtverontreiniging en de Hinderwet, 1976).

### **Ramp**

In sommige gevallen liep deze situatie op een regelrechte ramp uit. Op 10 augustus 1971 stierven negen man bij een explosie in de latexfabriek van Marbon in Amsterdam-Noord. De fabriek draaide al vijf jaar, met toestemming van het Amsterdamse gemeentebestuur zonder Hinderwetvergunning. De ironie wilde, dat de vergunning juist afkwam op de dag van de explosie.

In 1976 ontsnapte in de fabriek voor landbouwgiften Verdugt in Tiel een gevaarlijke arsendamp. De werkelijke situatie van de

fabriek voldeed niet meer aan de voorwaarden die in de Hinderwetvergunning waren gesteld. Aanvraag van een nieuwe vergunning was uitgesteld tot een algemene revisievergunning zou kunnen worden aangevraagd. Gelukkig loopt het niet in alle gevallen uit op een ramp. Maar het idee op een vulkaan te leven wordt bij grote delen van de bevolking door deze berichten toch niet ten onrechte gewekt. Als onrecht dat maatschappelijk zo diep ingrijpt dan ook nog geen justitiële reactie rechtvaardigt of onmogelijk voor vervolging van het Openbaar Ministerie in aanmerking komt wegens bewijsmoeilijkheden, dan zijn gevoelens van onveiligheid bij het publiek begrijpelijk.

Nu is ook het bestuur in staat maatregelen te nemen, die een repressief karakter hebben. Z'n maatregel heet een administratieve sanctie. Het gaat om een beschikking die wordt genomen terzake van een overtreding op grond van een wetsbepaling, zonder dat er een rechter aan te pas komt. In de Hinderwet is art. 28 zo'n administratieve sanctie. Het is de "sluiting van de inrichting". Wanneer een inrichting zonder de vereiste vergunning of niet overeenkomstig de verleende vergunning in werking is, ofwel een voorwaarde in de vergunning niet wordt nageleefd, dan moet de gemeentelijke overheid die inrichting sluiten. De gemeente moet dat twintig dagen van te voren schriftelijk meedelen, zodat het bedrijf nog gelegenheid heeft om in beroep te gaan. In het geval dat het bedrijf in beroep gaat, wordt de sluiting opgeschort. Slechts als naar het oordeel van het gemeentebestuur voor de omgeving levensgevaar of onduelbare hinder aanwezig is, kan tot onmiddellijke sluiting worden overgegaan.

In de praktijk wordt de sluiting als overdreven en niet-adequaat beschouwd. Ze wordt dan ook zelden toegepast en dan alleen nog in het geval van kleinere inrichtingen, zoals patatbakkerijen en zgn. intensieve veehouderijen.

De kennisgeving van de sluiting van de ethyleenfabriek van Gulf Oil Raffinaderij door de gemeente Roosenburg, bij brief van 6 augustus 1971, had bijzonder veel voeten

in de aarde, wekte verontwaardiging in het bedrijfsleven en werd dan ook met tegenzin en onder zware druk door het gemeentebestuur toegepast.

Het dwangmiddel is volgens velen niet "in overeenstemming met de ernst van het gepleegde vergrijp". De vraag rijst natuurlijk wat met die "ernst" wordt bedoeld en wie die "ernst" bepaalt.

### Selectie

We komen hiermee op het punt van de selectie van wat door de beugel kan en wat niet. Bepalend voor de toepassing van art. 28 Hinderwet is de selectiviteit van gemeentebesturen ten aanzien van de "vervolgning" van overtredingen van vergunningsvoorwaarden of het in bedrijf zijn zonder vergunning.

77

Dit selectiviteitsprobleem doet denken aan de vraag waarvoor de officier van justitie wordt gesteld als hij moet beoordelen of hij naar aanleiding van het ingestelde opsporingsonderzoek tot vervolging moet overgaan of daarvan af moet zien op gronden aan het algemeen belang ontleend (art. 167 Sv.; opportuniteitsbeginsel).

Juridisch zou dit geen probleem mogen zijn, omdat art. 28 Hinderwet het gemeentebestuur dwingt om tot sluiting over te gaan, wanneer zich een situatie voordoet, waarin een inrichting zonder of in strijd met de vergunning in bedrijf is. Maar we zagen al, dat de sluiting zich in de praktijk zelden voordoet, terwijl er toch sprake is van tal van onwettig in bedrijf zijnde inrichtingen.

De vraag is nu, welke factoren ertoe bijdragen, dat zo'n onwettige situatie blijft voortbestaan. Met andere woorden, welke factoren bepalen de keuzeproblemen waarvoor gemeentebesturen komen te staan als ze overwegen tot sluiting van de inrichting over te gaan (waartoe ze formeel gesproken gedwongen zijn).

We zullen achter elkaar een aantal redenen noteren. Behalve maatschappelijke en juridische — die we al vaker tegenkomen (denk aan de veel gehoorde kreet: "werkgelegenheid") — voegen we ook een aantal gedrags-

wetenschappelijke redenen aan het lijstje toe, die ons plausibel lijken:

- sluiting brengt schade toe aan het economisch leven: de werkgelegenheid gaat vóór milieubehoud, de vrije ondernemingsgewijze produktie mag niet in gevaar komen;
- gebrekkige outillage van de opsporingsorganen weerhoudt hen van toepassing: gemeente-ambtenaren zijn niet opgewassen tegen hun taak, ze missen de technische *know how* en de apparatuur om de geavanceerde en ingewikkelde bedrijfsprocessen te kunnen controleren;
- de gemeente gaat liever in overleg met de vergunninghouder of aanvrager dan dat ze straffen uitdeelt; een gemeentebestuur is geen strafrechter; de cirkel is gesloten, als politie en O.M. aangeven geen affiniteit te hebben voor het opsporen van onrecht, dat zich afspeelt in de verhouding overheid en privé-personen;
- nauw hiermee samen hangen de pogingen om het milieu-delinquent gedrag onder het "aparte" strafrecht van de Wet Economische Delicten te brengen;
- het "nieuwe" en reformatieve van de milieuwetgeving houdt toepassing van sancties tegen; men staat onwennig tegenover de wet (voor de Hinderwet gaat dat natuurlijk minder op, hoewel de sluiting van de inrichting pas in 1952 in de wet werd opgenomen);
- er is gebrek aan andere, geschiktere sanctiemogelijkheden; de redenering wordt dan: nu die er niet zijn, mogen we niet overgaan tot een dergelijk paardemiddel als de sluiting is;
- er is een gebrek aan bereidheid bij ambtenaren om te voldoen aan hun taak van opsporingsambtenaar (als ze die bevoegdheid al hebben); die functie komt in de knel met hun rol van partners in het overleg met de vergunninghouder, -vrager;
- waarden- en normenpatroon van handhavers en overtreders gaan samenloop vertonen;
- rationalisaties van de "ernst van het vergrijp" treden op bij handhavers en overtreders;

- de beperkte zedelijke verontwaardiging voor wat betreft milieudelicten bij handhavers en overtreders vindt steun bij grote delen van het publiek;
- de betrekkelijke verontwaardiging ten aanzien van de milieudelinquent vertoont samenhang met de anonimiteit van de slachtoffers (behalve de milieu-actiegroepen dan!); bij gebrek aan zichtbare bedreigingen en zichtbare "bedreigers" percipiëert het publiek milieu-overtredingen niet als delicten en milieuovertreders niet als delinquenten;
- factoren als machtsafstand en afhankelijkheidsrelaties tussen gemeentebestuur en overtreders belemmeren de bereidheid tot sluiting, althans bij grote inrichtingen;
- groepsdynamische processen weerhouden in het informeel overleg het bestuur ervan tot sancties over te gaan.

79

### **Medeplichtigheid**

Er wordt wel aangevoerd, dat het vergunningstelsel in de milieuwetgeving zo ondoorzichtig is. Door schuldgevoelens over die ondoorzichtigheid bewogen proberen de gemeentebesturen de vergunningaanvragers zoveel mogelijk ten dienste te zijn. In die sfeer past het niet om een vergunninghouder of een vergunningaanvrager met een sluiting op te schepen. Temeer als zich een hele geschiedenis van onderhandelingen en minnelijk overleg heeft afgespeeld is het nogal wreed, om met zo'n zware sanctie aan te komen zetten.

Het is dat aspect, dat we nader willen uitwerken. De overleg-situatie tussen degene die de wet moet toepassen en degene die de wet overtreedt in het milieurecht is nog nauwelijks uit de doeken gedaan.

Wat we eigenlijk zien bij het achterwege blijven van toepassing van sancties in geval van milieuovertredingen is een gedeelde verantwoordelijkheid voor de overtreding. De overheid wordt als het ware medeplichtig, zoal niet direct aan het zich voordoen van de overtreding, dan wel aan het voortbestaan ervan (voortdurend delict).

Onder andere door de houding van de gemeentelijke overheid slaagt de onderneming

die een inrichting in werking heeft waarvoor een Hinderwetvergunning nodig is erin via tal van mechanismen de sanctie daadwerkelijk tegen te houden.

Een van de zaken waar men bij onderzoek naar overtreders van milieuwetten op stuit is het verschijnsel van de "anonieme" dader. Men heeft te maken met ondernemingen, directies, aandeelhouders, managers, hoger en lager personeel, kortom een status-hiërarchie. Het blijkt voor de onderneming dikwijls eenvoudig, de schuld te projecteren op materiële daders, zoals bij voorbeeld in het geval van de "price fixing conspiracy" van o.a. General Electric en Westinghouse. In dit geval konden de raden van bestuur van deze concerns zich van schuld vrij pleiten. Hun werknemers in de echelons direct onder hen waren de feitelijke overtreders van de anti-trustwetten (Geis, 1967).

80

Men komt in de literatuur over economische en witte boorden-criminaliteit wel meer karaktertrekken van overtreders tegen die vergelijking met de overtreders van art. 28 Hinderwet rechtvaardigen. Voortdurend stuit men op verhalen over de "big fish", die door de mazen ontsnapt en de "small fry" die in het net blijft hangen.

De rol die selectiemechanismen van de overheid spelen is hierbij nogal onderbelicht. Voor een analyse van die rol moet men meer weten

- over samenstelling en opstelling van de bij de problematiek van art. 28 Hinderwet betrokken organen, instellingen en commissies,
- over formele en informele organisaties van mensen die de sancties toepassen,
- over de politieke consequenties van de te nemen beslissingen,
- over de plaats en betekenis van conflicten die tot sancties (kunnen) leiden, vooral gezien het dilemma tussen milieubehoud en produktiebehoud,
- over de spanningen tussen hiërarchie en democratisering (de rol van actiegroepen en verontruste burgers), etc.

### **Ontbreken van kennis**

Kocken wijst op het ontbreken van voldoende

de feitelijke kennis omtrent toepassing van de Hinderwet. Over de omvang en de waarde van het informeel overleg zijn weinig of geen gegevens bekend (1976).

Wat betreft de strafsanctie in de milieuwetgeving is wat meer aandacht gekomen voor het zgn. Driehoeksoverleg tussen bestuur, O.M. en politie (Bos, 1976).

Het lijkt geen twijfel, dat ook het overleg over strafrechtelijk beleid zijn stempel drukt op toepassing van de administratieve sanctie van sluiting van de inrichting.

Eerst wanneer die verbanden zijn onderzocht zal de vraag kunnen worden beantwoord of nieuwe sancties nodig zijn, of sanctiebevoegdheden veranderd dienen te worden en of het sanctie-apparaat zelf wijziging behoeft.

Zulk onderzoek kan tevens aanwijzingen geven voor een betere afstemming van sanctionering en sanctiebevoegdheid op de praktijk van het hele milieurecht.

81

#### **Literatuurverwijzingen**

**Bos, P. A. H.** Driehoeksoverleg in milieuzaken.

Milieu en recht, nr. 4, augustus 1976.

**Geis, G.** The heavy electrical equipment antitrust cases of 1961.

In: Criminal behavior systems, 1967, blz. 139-150. Eds.: M. B. Clinard en R. Quinney.

**Kocken, E. H. A.** '1875 Hinderwet 1975'. Milieu en recht, nr. 1, februari 1976.

**Onderzoek vergunningenprocedure op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Hinderwet.**

Rapport 34 Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.

# Milieu-effectrapportering

Een instrument voor een preventief milieubeleid

door mr. M. Prillewitz\*

## 1. Inleiding

Onder het bewind van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne die als eerste verantwoordelijke minister is belast met de 'zorg voor een goed milieu' heeft de milieuhygiënewetgeving de laatste jaren een aanzienlijke uitbreiding gekregen. Men denke slechts aan de indiening van de wetsontwerpen Chemische Afvalstoffen, Afvalstoffen, Geluidhinder en Algemene bepalingen milieuhygiëne. Daarnaast echter heeft de minister, mede onder invloed van internationale ontwikkelingen, ook stappen ondernomen om na te gaan of wellicht meer omvattende preventieve maatregelen ter bescherming van het milieu tot de mogelijkheden zouden behoren. Met name werd overwogen, of de invoering van milieu-effectrapporten in het Nederlandse bestuursstelsel zin zou kunnen hebben. Om daarin tot een standpuntbepaling te komen, verzocht de minister in september 1974 de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne haar van advies te dienen over de vraag of milieu-effectrapporten een bruikbaar instrument zouden kunnen zijn voor het Nederlandse milieubeleid en zo ja, op welke wijze de invoering daarvan dan geoperationaliseerd zou kunnen worden. Daaraan werd tevens de vraag verbonden of milieu-effectrapporten wettelijk voorgeschreven zouden moeten worden. In november 1976 bracht voornoemde Raad advies uit over dit vraagstuk. Dit advies was unaniem positief over de mogelijkheid van milieu-effectrapportering. In het onderstaande zal globaal worden weergegeven wat het systeem van milieu-effectrapportering inhoudt, wat met de invoering ervan wordt

\* De auteur is secretaris bij de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne.

beoogd, waarom een wettelijke regeling wordt voorgestaan en hoe de procedures met dit nieuwe bestuurlijke instrument zijn gedacht.

## 2. Wat is milieu-effectrapportering?

Milieu-effectrapportering is, kort gezegd, het systeem waarbij overheden en particulieren worden verplicht bij een voornemen tot handelen een rapport op te stellen, waarin de gevolgen van dit voornemen voor het milieu worden beschreven. Van het oordeel over dit rapport zal het afhangen of het voornemen al dan niet doorgang zal vinden. Het systeem van milieu-effectrapportering is afkomstig uit de Verenigde Staten van Amerika. In 1970 werd daar ingevoerd de National Environmental Policy Act (NEPA). Het voornaamste element in deze wet is de verplichting voor elk federaal overheidsorgaan (agency) tot het opstellen van een Environmental Impact Statement (EIS) bij voornemens, waarvan de uitvoering het milieu in aanmerkelijke mate zou beïnvloeden. De toepassing van deze wettelijke verplichting heeft in de praktijk een zodanige zwaarte gekregen dat het vrijwel onmogelijk is geworden een voor het milieu schadelijk besluit te nemen zonder dat alle schadelijke gevolgen daarvan nadrukkelijk zijn vastgelegd in een EIS, dat de toets der kritiek kan doorstaan. Dit laatste is één der kenmerken van het systeem. De ontwikkeling van het systeem van milieu-effectrapportering is bijzonder gunstig geweest voor de milieubescherming en heeft dan ook een doorbraak betekend in de strijd tegen het milieubedrijf. Essentieel voor het Amerikaanse systeem van milieu-effectrapportering zijn de volgende kenmerken:

a) dat de verplichting tot het opstellen van een Environmental Impact Statement geldt voor ieder milieubelastend voornemen, waarbij de federale overheid is betrokken (wetgeving, planning, onderzoek, vergunningverlening, grondverkoop).

b) dat in een zeer vroeg stadium van de besluitvorming het doel van een voornemen, alsmede alle bij uitvoering te verwachten gevolgen voor het milieu, in de meest

ruime betekenis, worden geformuleerd. Dit geldt ook voor eventuele alternatieve mogelijkheden.

c) dat 'een ieder' in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening over het EIS te geven.

d) dat er een serieuze en onafhankelijke toetsing plaatsvindt.

e) dat de uitvoering van het voornemen wordt opgeschort zolang gegronde twijfels bestaan over de juistheid en/of volledigheid van het EIS en/of de mogelijkheid het gestelde doel te bereiken.

Het in de praktijk gebleken gunstige effect van dit systeem wordt bereikt door de combinatie van deze vijf kenmerken.

Het succes van milieu-effectrapportering in de Verenigde Staten is mede te danken aan de activiteiten van milieu-organisaties, die in een groot aantal gerechtelijke procedures de door de NEPA in principe gegeven wettelijke mogelijkheden hebben uitgebuit. Via de zo ontstane jurisprudentie heeft het EIS de plaats en de werking gekregen die het nu heeft.

Voor zover in andere landen reeds een begin is gemaakt met het ontwikkelen van milieu-effectrapportering kan men zeggen dat in meer of mindere mate de hierboven genoemde kenmerken als uitgangspunt zijn gebruikt. In een aantal Europese landen wordt de invoering van milieu-effectrapportering in een of andere vorm overwogen. In andere landen, zoals Australië, Canada, Iran, Israël, Japan en Nieuw-Zeeland is milieu-effectrapportering reeds ingevoerd of wordt de invoering voorbereid.

### **3. Doel en te verwachten gevolgen van milieu-effectrapportering**

Het doel van milieu-effectrapportering is – zoals uit het voorgaande reeds blijkt – het verbeteren van het milieubeleid door beleidsbeslissingen pas dan mogelijk te maken als de gevolgen van de beslissing voor het milieu en de daarmee samenhangende, voor de besluitvorming relevante andere gegevens zo goed mogelijk zijn omschreven en bovendien een ieder de gelegenheid heeft gehad zich hierover uit te spreken. Anders gezegd: met invoering van

milieu-effectrapportering wordt beoogd te voorkomen dat allerlei voornemens, waarvan de uitvoering beslist gevolgen zullen hebben voor het milieu 'zo maar' uitgevoerd zouden worden. Door het uitvoeren van een voornemen te binden aan de uitkomst van een milieu-effectrapport kunnen ongewenste ontwikkelingen tijdig worden onderkend en zo nodig tot staan worden gebracht.

De verwachting is dat invoering van milieu-effectrapportering in elk geval zal bewerkstelligen dat er meer openheid zal komen ten aanzien van allerlei zaken waarmee milieubelangen zijn gemoeid. De verplichting tot het uitbrengen van een milieu-effectrapport zal welke plannenmaker dan ook ertoe dwingen zich rekenschap te geven van de gevolgen van zijn handelen. Hiervan kan al een sterk preventieve werking uitgaan. Ook het feit, dat het milieu-effectrapport een 'openbaar document' is, en als zodanig aan inspraak onderhevig zal ongetwijfeld bijdragen aan een meer bewuste houding ten aanzien van de inhoud, strekking en omvang van bepaalde plannen.

#### **4. Wanneer een milieu-effectrapport?**

Aan welke gevallen moet men nu denken bij de toepassing van een milieu-effectrapport?

De Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne heeft daarover in zijn advies een heel duidelijk standpunt ingenomen. De Raad is van mening dat de verplichting tot milieu-effectrapportering niet alleen zou moeten gelden voor voornemens die primair op het terrein van het milieu liggen (bijv. lozen in de zin van de Wet verontreiniging oppervlaktewater of verontreiniging in de zin van de Wet inzake de luchtverontreiniging) maar ook voor voornemens die op een ander terrein liggen, maar die wél gevolgen hebben voor het milieu (bijv. bouwen, investeren, wegen aanleggen). In de visie van de Raad dient milieu-effectrapportering namelijk zo breed mogelijk te worden toegepast wil het als middel om tot een meer samenhangend (milieu)beleid te komen werkelijk effect hebben.

Voor elk van beide hiervoor genoemde voor-

nemens geldt, dat zij te onderscheiden zijn in *beleidsvoornemens*, of wel voornemens 'van algemene of ruime strekking', in de praktijk uitgaande van de overheid, en voornemens met betrekking tot concrete gevallen, kortweg *uitvoeringsvoornemens* te noemen. Deze laatste kunnen zowel van de overheid als van particulieren uitgaan. Bij beleidsvoornemens in de hier bedoelde zin valt te denken aan voornemens van de *centrale overheid*, neergelegd in wetsontwerpen, algemene maatregelen van bestuur, structuurschema's, onderzoekplannen, of aan plannen van de *lagere overheden*, zoals streek- en bestemmingsplannen, recreatieplannen etc.

Bij uitvoeringsvoornemens van de overheid kan men denken aan bijv. inpoldering, waterstaatkundige werken of ook vergunningverlening. Van een uitvoeringsvoornemen van een particulier is sprake bij projecten, die ingevolge bestaande en toekomstige (milieu)wetten onderworpen zijn aan vergunningstelsels.

Bij beleidsvoornemens is te verwachten dat uitvoering ervan *te zijner tijd gevolgen* zal hebben voor het milieu.

Bij uitvoeringsvoornemens zijn er *rechtstreekse gevolgen* voor het milieu te verwachten.

##### **5. Wat moet het milieu-effectrapport inhouden?**

In het advies van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne is een uitvoerige opsomming gegeven van de mogelijke inhoud van een milieu-effectrapport. Kort gezegd komt het erop neer, dat een milieu-effectrapport een beschrijving dient te geven van de situatie ter plaatse, waarop het voornemen betrekking heeft, het doel en de middelen tot realisering van het voornemen, de te verwachten gevolgen voor het milieu, eventuele alternatieven en een kosten/batenanalyse. Ook gegevens over de samenhang met bestaande beleidsopvattingen en een inventarisatie van bronnen, die geraadpleegd werden behoren in het rapport te worden vermeld. Onnodig te zeggen dat het rapport helder en voor 'een ieder' be-

grijpelijk moet zijn. Immers, het rapport staat ter discussie en dient aan 'een ieder' de gelegenheid te bieden tot inspraak. Mochten de gegevens zò technisch van aard zijn dat het voor niet-insiders onleesbaar wordt, dan moet er een wèl leesbare versie worden gemaakt, geschikt voor een breed publiek.

## **6. Wettelijke regeling van milieu-effectrapportering**

In zijn advies pleit de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne voor de invoering van een 'Algemene wet op de milieu-effectrapportering'. In deze wet zou de verplichting tot milieu-effectrapportering moeten worden vastgelegd voor zowel beleidsvoornemens als voor uitvoeringsvoornemens van overheid en particulieren. Hoewel het op zichzelf denkbaar zou zijn dat een verplichting tot milieu-effectrapportering zou worden ingebouwd in de bestaande milieuwetten verdient regeling ervan in een aparte wet toch de voorkeur, volgens de Raad. Gezien het sectorale karakter van de verschillende milieuwetten zou de verplichting tot milieu-effectrapportering toch altijd beperkt blijven tot het door de desbetreffende wet bestreken facet, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan de mogelijkheden, die een volledige invoering van milieu-effectrapportering kan bieden.

## **7. Procedures rond het milieu-effectrapport**

Bij de opstelling van het advies over milieu-effectrapportering zijn uitvoerige discussies gewijd aan de procedures, waarin het systeem van milieu-effectrapportering zou moeten worden ondergebracht. Een enkel aanknopingspunt was te vinden in de procedures voor vergunningverlening. Voor het overige moesten nieuwe vormen worden bedacht. De aanbevelingen, die tenslotte in het eindrapport terechtkwamen, worden hier kort samengevat.

### *7.1. Opstelling van een milieu-effectrapport*

In geval van een beleidsvoornemen (bijv. een 'plan' in de sfeer van de ruimtelijke ordening of een voornemen dat onderworpen

is aan de procedure van een planologische kernbeslissing) zal het desbetreffende overheidsorgaan zelf het milieu-effectrapport moeten opstellen, in het begin eventueel met hulp van gespecialiseerde instituten. Gaat het om een uitvoeringsvoornemen van de overheid dan geldt hetzelfde. Ook dan dient het overheidsorgaan het rapport zelf op te stellen. In het geval van een uitvoeringsvoornemen van een particulier is er sprake van een gecombineerde activiteit. De initiatiefnemer in eerste instantie en het verantwoordelijk overheidsorgaan als 'aanvuller' stellen gezamenlijk het milieu-effectrapport 'in concept' op.

De totstandkoming van het milieu-effectrapport ontwikkelt zich nu langs de volgende lijnen:

- a. publicatie van het 'concept milieu-effectrapport'.
- b. derden (burgers, adviseurs) vullen aan.
- c. publicatie van een eventueel naar aanleiding van b) gewijzigd milieu-effectrapport; dit is nu 'definitief milieu-effectrapport' geworden.
- d. gelegenheid tot het maken van opmerkingen bij het hoogste toetsingsorgaan (zie verderop) door de onder b) genoemden, aangevuld door 'andere derden' als zij kunnen aantonen dat er na stadium b) nieuwe gegevens beschikbaar zijn gekomen.
- e. toetsing door de hoogste instantie. Hierbij kan:
  1. het milieu-effectrapport onvoldoende worden bevonden: een procedure tot aanvulling start.
  2. het milieu-effectrapport akkoord bevonden worden: de weg tot het nemen van een besluit op basis van belangenafweging ligt open.
  3. het milieu-effectrapport niet worden geaccepteerd (bijv. door procedurefouten): procedure moet opnieuw beginnen.

Uiteraard worden er in deze procedure ook termijnen gesteld. Worden er binnen deze termijnen geen bezwaren ingebracht dan wordt het milieu-effectrapport beschouwd als te zijn aanvaard.

## 7.2. Toetsing van een milieu-effectrapport

Over de toetsing van een milieu-effectrap-

port valt het volgende te zeggen:

Als het milieu-effectrapport volgens de hiervoor weergegeven procedure is opgesteld dient het getoetst te worden, alvorens het kan dienen als document in het besluitvormingsproces. Toetsing kan ook betekenen het vaststellen van het feit, dat bij een bekendgeworden voornemen ten onrechte een milieu-effectrapport ontbreekt. In dit geval zal het 'toetsend' orgaan in het algemeen dat orgaan zijn dat onrechtmatig gedrag toetst (civiele rechter, c.q. de Afdeling rechtspraak van de Raad van State). Toetsing van een wèl uitgebracht milieu-effectrapport vindt plaats aan de hand van a) criteria, die aangeven waaraan een voornemen moet voldoen om voor een milieu-effectrapport in aanmerking te komen en b) criteria, die omschrijven waaraan een milieu-effectrapport moet voldoen. Deze toetsingprocedure moet geheel zijn afgerond voordat het milieu-effectrapport in de besluitvormingsprocedure kan worden ingebracht.

89

### 7.3. *Toetsingsorgaan*

Door welk orgaan dient nu de toetsing van een afgerond milieu-effectrapport te worden uitgevoerd?

De Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne zou deze toetsing bij voorkeur toevertrouwd willen zien aan een daartoe bij een 'Algemene wet op de milieu-effectrapportering' in te stellen College van deskundigen. Eventuele andere mogelijkheden, zoals onderbrenging van deze taak bij de Raad van State zijn door de Raad wèl overwogen, maar niet geschikt bevonden om in het advies te verwerken. De Raad stelde, terecht, dat de hier geopperde mogelijkheden van een zodanig ingrijpend karakter zijn en een doorkruising betekenen van het bestaande, historisch gegroeide stelsel van administratief beroep en administratieve rechtspraak, dat althans op dit moment nog geen uitspraken daarover gedaan konden worden.

Meer reëel lijkt daarom op dit moment de inschakeling van het door de Raad voorgestelde College van deskundigen. Dit college zou gebaseerd moeten zijn op 'hoog gekwalificeerde deskundigheid' in het bijzonder op

milieugebied. Bepalingen omtrent de samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van het college, het in gang zetten van de procedure, termijnen en rechtsgevolgen van de uitspraak zouden in de wet moeten worden opgenomen. Voor de verdere uitwerking van deze opzet wordt gedacht aan een procedure, die tenminste voldoet aan de eisen voor een bezwarenprocedure in de zin van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob) en die waarborgen behelst inzake processuele beginselen als hoor en wederhoor, inzage van stukken, alsmede een regeling voor de geheimhoudingskwestie. Het rechtsgevolg van de uitspraak van het College zou moeten zijn, dat beslissingen over het voornemen, die in strijd hiermede zijn genomen, onverbindend zijn.

90

Zoals tijdens de voorbereiding van het advies al bleek, brengt de concretisering en inpassing van het milieu-effectrapporteringsstelsel in het bestaande bestuursstelsel wel vragen mee. In het bijzonder zullen deze zich manifesteren bij het ontwerpen van de noodzakelijke procedures ter uitvoering van deze nieuwe bestuursmaatregel. Verdergaande bestudering van deze materie zal daartoe uiteraard noodzakelijk zijn.

## 8. Proefnemingen

Invoering van milieu-effectrapportering in het besluitvormingsproces ten aanzien van zowel beleids- als uitvoeringsvoornemens betekent een fundamentele verandering in de realisering van plannen, zeker ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Niet alle gevolgen daarvan zijn nu al te overzien.

Het is daarom, dat de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne aan het positieve advies ten aanzien van milieu-effectrapportering de raad heeft verbonden in het stadium van voorbereiding op een wettelijke regeling proefnemingen te doen 'in het veld'. Dit lijkt een juiste benadering. Immers, de uitkomsten van de voorgestelde experimenten met het opstellen en uitbrengen van milieu-effectrapporten kunnen te zijner tijd dan mede dienen als uitgangs-

punt voor de te formuleren wettelijke bepalingen.

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne heeft dit advies overigens reeds ter harte genomen en aan een combinatie van twee raadgevende bureaus opdracht gegeven een inventarisatie te maken van een aantal projecten, waarin het milieu-effectrapporteringssysteem kan worden uitgeprobeerd.

Op dit moment is nog niet te zeggen op welk soort voornemens deze proefnemingen betrekking zullen hebben. Er zou veel voor te zeggen zijn, wanneer voor elk der hiervoor genoemde voornemens — beleidsvoornemens, uitvoeringsvoornemens van de overheid, uitvoeringsvoornemens van een particulier — in elk geval één experiment werd uitgevoerd en de proefneming niet zou worden beperkt tot een enkel particulier voornemen. Het past in de opvatting van de Raad die immers pleit voor een 'brede toepassing' van milieu-effectrapportering dat vooral ook de beleidsvoornemens in de proefnemingsfase worden betrokken. Het zou voorts van praktisch inzicht getuigen als voor deze proefnemingen reeds in gang gezette of spoedig te starten onderzoeken en studies met betrekking tot toekomstige projecten in aanmerking zouden worden gebracht.

Van de wijze waarop en het tempo waarin de hiervoor genoemde adviesbureaus hun opdracht zullen vervullen zal het o.a. afhangen op welke termijn het milieu-effectrapporteringssysteem opnieuw in discussie zal komen.

## 9. Slotopmerking

Met het voorgaande is in grote lijnen aangegeven waarop het beginsel van milieu-effectrapportering stoelt en welke perspectieven het biedt voor een preventief milieubeleid. Het is duidelijk dat het laatste woord hierover voorlopig nog niet is gezegd.

# Literatuuroverzicht

Algemeen  
Strafrecht en strafrechtspleging  
Criminologie  
Rechtssociologie  
Gevangeniswezen  
Reclassering  
Kinderbescherming  
Politie  
Drugs

## Uitleen van tijdschriften

92

De tijdschriften, waarin de in deze rubriek vermelde artikelen zijn gepubliceerd, kunnen te leen worden gevraagd bij het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Plein 2b, 's-Gravenhage, tel 949383.

## Algemeen

1

Kuitenbrouwer, F. *Computer privacy* – een welkom wetsvoorstel met bezwaren.  
Nederlands juristenblad, nr. 18, 30 april 1977, biz. 450-457.

In dit artikel wordt het eindrapport van de staatscommissie-Koopmans en het voorstel van wet ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer besproken. De schrijver geeft zijn kritiek op verschillende punten van het wetsvoorstel. Zo vindt hij het onjuist dat de commissie zgn. vrije gegevens, zoals naam, adres e.d. onderscheidt en buiten de wet wil houden. Voorts wordt bezwaar gemaakt tegen het drie-traps-systeem van de commissie, waar bij deze een aantal voorwaarden stelt aan het functioneren van databanken, die in gewicht toenemen met de zwaarte van de categorie waarin de persoonsregistratie thuishoort. De schrijver stelt, dat door deze differentiatie de algemene beginselen van behoorlijke informatieverwerking niet werkelijk kunnen doorwerken. Wat betreft de wijze van verzamelen van persoonsgegevens vraagt hij zich af of het niet aan te bevelen is dat de persoonsinformatie rechtstreeks van het individu betrokken wordt. Ook de zelfregulering van gegevens die aan bepaalde databank-

houders wordt toegelaten door de commissie, wordt door de schrijver afgewezen. Verder ziet de auteur als gevaarlijk lek in de bepaling, dat voor alle drie categorieën een uitzondering gemaakt wordt op het verbod tot het verschaffen van persoonsgegevens aan derden, indien daarom gevraagd wordt 'ingevolge een wettelijk voorschrift' dan wel door een opsporingsambtenaar in verband met het opsporen van een strafbaar feit. Wat betreft het onafhankelijk toezicht door de in te stellen Registratiekamer, meent hij dat aan dit orgaan een zelfstandige regelgevende bevoegdheid gegeven had moeten worden. Geconcludeerd wordt dat het beter zou zijn om, evenals in Zweden, tot een sluitende regeling te komen.  
Met literaturopgave.

2

Leenen, H.J.J. *De rol van de wetgever bij het regelen van het medisch handelen.*

Medisch contact, 32e jrg., nr. 16, 22 april 1977, blz. 489-492 (N.).

93

De auteur staat stil bij de vraag, welke constructie in het spanningsveld zelfordening-wetgevingsordering m.b.t. het medisch handelen gehanteerd zou kunnen worden. Hij kiest voor de methode van 'indirecte' wetgeving en bedoelt daarmee een wetgevingsfiguur waarbij de wetgever niet rechtstreeks ingrijpt in het materiële handelen maar wel regelen stelt van structurele en procedurele aard. Hierbij kan de publieke verantwoordelijkheid worden gerealiseerd zonder dat de professionele verantwoordelijkheid behoeft te worden uitgehold. De hier verdedigde benaderingswijze leidt tot afwijzing van het opnemen in wetten van commissies die vooraf over te verrichten individuele medische handelingen zouden moeten beslissen of adviseren, respectievelijk achteraf de individuele handelingen van beroepsbeoefenaren, t.a.v. bepaalde categorieën van medische handelingen zouden moeten beoordelen. T.a.v. gewetensbezwaren bij individueel medisch handelen is de schrijver van mening dat de arts zich met de patiënt niet hoeft te contracteren tot het verrichten van voor hem niet aanvaardbare handelingen; het heeft echter geen zin, dat de wetgever zulks uitdrukkelijk in de wet zou neerleggen.

3

Oven, G. van. *Theorie en praktijk van de R.A.I.O.-opleiding.*

Ars aequi, 26e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 229-237 (N.).

De auteur begint met de constatering, dat het verwonderlijk mag heten dat men in het algemeen zo weinig bekend is met de R.A.I.O.-opleiding, hoewel deze in 1957 reeds zijn eerste leerlingen had. In het kort geeft hij een overzicht van het lesrooster van de zes jaar durende opleiding met zowel praktische als

theoretische scholing. Vervolgens gaat hij uitgebreid in op de selectie van de studenten voor deze studie. Bovendien meldt hij dat er plannen tot wijziging van deze selectieprocedure zijn. Hij gaat hierbij nader in op een aantal kritiekpunten die tot deze wijziging de aanleiding vormden. De auteur neemt met name de samenstelling van de R.A.I.O.-selectie-commissie onder de loep. Een uitgebreide analyse van de opleiding laat tenslotte zien dat de praktische werkzaamheden van de R.A.I.O. niet geheel overeenstemmen met de theoretische opzet van de opleiding. De auteur besluit met de oproep aan juristen, zich te melden voor de R.A.I.O.-opleiding.

## Strafrecht en strafrechtspleging

4

Alcock, P.C. *Legal aid: whose problem?*  
British journal of law and society, 3e jrg., nr. 2,  
winter 1976, blz. 151-174.

94

De schrijver gaat na, wat de oorzaken zijn van de ideologische discussie m.b.t. verbetering en oplossing van de problemen rond het geven van rechtskundige bijstand. Hij vraagt zich af voor wie de rechtskundige bijstand een probleem is en waarom het probleem zo wordt geformuleerd. Allereerst worden de belangrijkste artikelen op dit gebied onderzocht op tegenspraak en beperktheid. Dan volgt een uiteenzetting waarin de schrijver wijst op de noodzaak, rechtskundige bijstand theoretisch te verklaren als een sociaal product. In het laatste gedeelte wordt een opsomming gegeven m.b.t. rechtskundige bijstand in de jaren '20, '30 en '40. Geconcludeerd wordt dat de rechtskundige bijstand het product is van de wisselwerking tussen economische, politieke en ideologische toepassingen van verschillende groepen binnen de heersende klasse, als reactie op wat zij zien als de vraag van de lagere klassen. Ook wordt door de heersende klasse de rechtshulp gemaakt of veranderd als legitimatie voor het hantieren van een wetsstelsel t.b.v. een bepaalde klasse. Met literaturopgave.

5

Baauw, P.J. *Verdachte detentie voor verdachte gedetineerden.*  
Nederlands juristenblad, nr. 15, 9 april 1977,  
blz. 381-385.

De schrijver bespreekt een wetsontwerp waarin wordt voorgesteld om, als een gedetineerde wordt verdacht van een (nieuw) misdrijf, de lopende vrijheidsstraf te schorsen zolang tegen die gedetineerde een bevel tot voorlopige hechtenis van kracht is. Hij vindt dit een verwerpelijke constructie, omdat degene die het betreft dan èn als gedetineerde èn als verdachte in z'n recht bekort wordt. Hij concludeert dat er sprake

is van oneigenlijk gebruik van het bevel tot voorlopige hechtenis, omdat dit middel tot doel heeft iemand hangende zijn berechting in hechtenis te nemen, als daarvoor ernstige gronden zijn. Men kan echter iemand datgene wat hij al kwijt is, niet nog eens afnemen. Tenslotte somt de schrijver een aantal rechtsmiddelen op, waarvan de in hechtenis genomen gedetineerde onder de voorgestelde regeling geen gebruik zal kunnen maken.  
Met literatuuropgave.

6

**Barcellona, L.** *Le pene detentive di breve durata e le misure alternative alla detenzione.* (Detentie-straffen van korte duur en maatregelen als alternatief voor detentie).

Rassegna di studi penitenziari, 26 jrg., nr. 6, november-december 1976, blz. 797-814 (I.)

95

De twee nieuwe mogelijkheden van de Italiaanse strafwet, nl. het op proef toevertrouwen aan sociale hulpverleningsdiensten, en het toestaan van halve vrijheid, zijn er volgens de auteur een bewijs van dat men heeft begrepen dat detentie niet voor iedere delinquent geschikt c.q. voldoende is. Zij ziet deze beide maatregelen in de eerste plaats als een aanvulling op detentie: allebei zijn ze bedoeld als heropvoeding en behandeling. Op zichzelf acht zij het van eminent belang dat de detentie kort is, of nog liever helemaal niet plaatsvindt. Het staat wel vast dat er tijdens een korte detentie (twee à twee en een half jaar) geen tijd is voor goede behandeling, terwijl ook deze korte detentie wel alle nadelige gevolgen heeft. En zo vindt dan toch weer recidive plaats. De auteur beschrijft de overeenkomsten en verschillen tussen de nieuwe maatregelen en de reeds buiten Italië bestaande andere mogelijkheden op dit gebied. Het nadeel van de nieuwe Italiaanse maatregelen is, dat de delinquent toch eerst minstens drie maanden van zijn vrijheid wordt beroofd teneinde te worden geobserveerd. Een ander nadeel acht de schrijfster het feit dat een recidivist en over het algemeen ook de pleger van een geweldsdelict niet in aanmerking komen voor deze alternatieven. Overigens juicht zij de invoering ervan toe en spreekt de hoop uit dat de rechters deze straffen steeds wanneer dat mogelijk is, zullen opleggen.

7

**Bergeijk, G.A. van en A.C. Vianen.** *Straftoemeting bij rijden onder invloed.*

Delikt en Delinkwent, 7e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 195-208 (N.).

Bij in werking treden van de wet met betrekking tot alcohol en verkeer heeft Enschedé gepleit voor een voorlichting over straftoemeting bij rijden onder invloed, omdat hierover bij autoriteiten en publiek onzekerheid bestaat. De opzet is door de auteurs

uitgewerkt na overleg met Franken en Enschedé en met medewerking van de griffiers van de negentien Nederlandse rechtbanken. Zij bespreken het straf-toemetingsbeleid vòòr 1974 en na 1974 en de opzet van het project. De auteurs bekijken o.m. de verhouding tussen gevangenisstraf en boete, en de hoogte van het alcoholpromillage per regio. Zij concluderen dat de huidige richtlijnen wel bijgedragen hebben tot het beperken van gevangenisstraf, maar nauwelijks de regionale verschillen tussen Noord-Zuid en Oost-West verkleinen.

8

Duisterwinkel, G. *Taak en functioneren van het Openbaar Ministerie.*

Rechtsgeleerd magazijn Themis, nr. 2, 1977, blz. 121-137 (N.).

96

De schrijver geeft in dit artikel een standpuntbepaling inzake de oratie van 't Hart: 'Om het O.M., een verkenning van enkele aspecten van taak en functioneren van het openbaar ministerie in Nederland'. Ten aanzien van het opportunititeitsbeginsel meent de schrijver in tegenstelling tot 't Hart dat de Procureurs-Generaal in hun jaarverslag over 1974 terecht stellen dat het O.M. — indien het op grond van het opportunititeitsbeginsel een wettelijke bepaling buiten toepassing zou laten — feitelijk de wet afschaft. 't Hart merkt betreffende de toepassing van het opportunititeitsbeginsel nog op dat als dit beginsel slechts dient 'ter mitigatie van het legaliteitsbeginsel', het passend is dit te beperken tot de fase van de vervolging. Als men inderdaad de toepassing van het opportunititeitsbeginsel slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wenst toe te passen is deze opmerking volgens de schrijver juist. Hij meent echter dat die opvatting reeds jarenlang door (vrijwel) niemand meer wordt gehuldigd. Na hier uitvoerig op te zijn ingegaan, worden nog enkele andere punten uit de genoemde oratie kort besproken, zoals aspecten van de interne organisatie van en de rolverdeling binnen het O.M. De auteur besluit met duidelijk te maken dat hij het op verschillende punten oneens is met 't Hart, maar dat deze erin geslaagd is — zoals zijn bedoeling was — bij te dragen tot de meningsvorming over een zo rechtvaardig mogelijke rechtsbedeling.

9

Ferrante, U. *La nuova normativa sulla libertà provvisoria* (De nieuwe stelregel inzake voorwaardelijke invrijheidstelling).

La giustizia penale, 81e jrg., nr. 11, november 1976, blz. III 665-671 (I.).

In mei 1975 is in Italië een nieuwe wet inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling van kracht geworden. Het artikel behandelt de veranderingen die deze heeft gebracht, met name voor wat betreft de beslissingsbevoegdheid van de rechter, welke

momenteel beperkt is. Voorwaardelijke invrijheidstelling moet plaatsvinden in die gevallen waarin voorlopige hechtenis niet verplicht is. Deze gevallen zijn duidelijk bij de wet geregeld. De veiligheid van de samenleving en het belang van de procedure zijn de belangrijkste criteria daarbij. Wanneer echter tegen eenzelfde verdachte meer dan één proces loopt, kunnen er problemen ontstaan. De auteur bespreekt de verschillen tussen de oude en de nieuwe regeling en legt de vinger bij onjuistheden die ook door de recente wijziging niet zijn weggenomen.

10

Lewis, P.W., en H.E. Allen. *'Participating Miranda': An attempt to subvert certain constitutional safeguards.*

Crime & delinquency, 23e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 75-82 (U.S.A.).

97

In de zaak 'Miranda vs. Arizona' (1966) stelde het Amerikaanse Hooggerechtshof vast dat een verdachte, voordat hij ondervraagd wordt door de politie, op de hoogte gesteld dient te worden van zijn grondwettelijke rechten. Deze beslissing heeft volgens de schrijvers veel kritiek uitgelokt, vooral van de zijde van de politie. De schrijvers stellen dat sommige politiemensen van een verbale kritiek nu zijn overgegaan tot ontduiking van de 'Miranda-beslissing'. Zij beschrijven een methode van ontduiking: 'Participating Miranda'. Het is een psychologische techniek waarbij wel begonnen wordt met het vertellen van de grondwettelijke rechten, maar waarbij tussendoor getracht wordt de verdachte over te halen er geen gebruik van te maken (bijvoorbeeld: 'Je bent niet verplicht te antwoorden, maar als je onschuldig bent, heb je niets te verbergen of te vrezen).

11

Mourad, F.A., en H. El-Saati. *L'applicazione del diritto penale islamico e i suoi effetti sulla prevenzione del delitto.* (De toepassing van het islamitische strafrecht en de uitwerking daarvan op de misdaad-preventie)

Quaderni di criminologia clinica, 18e jrg., nr. 4, oktober-december 1976, blz. 495-536 (I.).

Het artikel is de neerslag van een praktisch onderzoek dat de auteurs in 1976 in Saoedi-Arabië hebben gedaan. Zij hebben daartoe 22 ervaren oudere mensen in het gehele land ondervraagd over de toestanden die er vroeger heersten en deze vergeleken met de huidige. Het land is rond 1930 tot één rijk samengevoegd en daarna zijn de strafwetten van de Islamitische wet ingevoerd. Op grond van hun onderzoek concluderen de schrijvers dat dit gunstig heeft gewerkt: er is nu gelijkheid van allen voor de wet, sociale gerechtigheid en vrede, terwijl de cijfers voor de criminaliteit zeer laag liggen. Uit vroeger dagen herinnerden de ondervraagden zich dat er veel onderlinge agressie was

tussen de verschillende stammen, en dat het land voor reizigers en pelgrims bijzonder onveilig was. Naast de reorganisatie van het landsbestuur is het vooral de reorganisatie van de strafrechtspraak geweest die de grote veranderingen heeft teweeg gebracht. Daarnaast hebben de maatregelen op het gebied van het onderwijs en de organisatie van de politie tot deze vooruitgang bijgedragen.

12

Ross, H.L. *Detering the drinking driver: a critique of Blennerhassett.*

British journal of law and society, 3e jrg., nr. 2, winter 1976, blz. 255-265.

De schrijver kritiscert de voorstellen van de Blennerhassett-commissie tot verbetering van de Road Safety Act 1967. Hij meent dat, hoewel het resultaat van de voorgestelde wijzigingen een vereenvoudiging zal inhouden van de desbetreffende wet, er slechts tijdelijk een grotere dreiging vanuit zal gaan. In zijn aanbevelingen pleit de schrijver voor een hogere frequentie en effectiviteit van de politiecontrole aan de bron, d.w.z. in de omgeving van café's e.d.

98

13

van Veen, Th.W. *Grenzen van de geldboete.*

Rechtsgeleerd magazijn Themis, nr. 1, 1977, blz. 1-4 (N.).

De schrijver betoogt dat de voorstellen, welke de Commissie Vermogensstraffen in 1972 deed, geheel passen in de richting waarin de straftoemeting zich tussen de jaren 1965 en 1972 ontwikkelde. Het klimaat is sindsdien volgens hem veranderd. Naast een sterke toename van geldboetes groeit ook het aantal vrijheidsstraffen. De schrijver meent dat de geldboete als vervangende straf niet erg geschikt is, want op deze wijze worden de minder draagkrachtigen gediscrimineerd. De steigende werkloosheid draagt hier o.a. toe bij. Voorts geeft hij aan waarom het hem niet juist lijkt, om de functie die de geldboete heeft in het economisch strafrecht ook toe te passen op het commune strafrecht. Geconcludeerd wordt dat de geldboete voor bepaalde delicten passend is, en de auteur beveelt aan om alle hogere boete-categorieën uitsluitend voor bestraffing van de rechtspersoon open te stellen.

## Criminologie

Zie ook de excerpten nr. 38 en 57.

14

Allen, H.E., S. Dinitz, T.W. Foster e.a. *Sociopathy.*

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2, november/december 1976, blz. 215-227.

De belangrijkste traditionele interventie-technieken ter voorkoming, vermindering of gelijkhouden van recidive hebben nauwelijks effect gesorteerd. Evenmin technieken als aversie-therapie, gedragsmodificatie, psycho-chirurgie etc. Bij een klein aantal recidivisten kan een verbetering in de symptomen en een controle op anti-sociaal gedrag optreden door farmacologische middelen. Deze uitspraak baseren de auteurs op gegevens van een experimenteel behandelingsprogramma met sociopathische daders in een gevangenis in Ohio. De proefpersonen waren 'eenvoudige' sociopathen. De criteria, volgens welke zij geselecteerd werden, worden in het artikel beschreven. Van de 79 geselecteerde mannen gaven 41 personen toestemming voor onderzoek; 22 maakten het programma af. Van negen van hen werd voorspeld dat zij gebaat zouden zijn bij gebruik van medicijnen. Gedurende een half jaar kregen zij achtereenvolgens een placebo toegediend, imipramine hydrochloride en nogmaals een placebo. Daarnaast was er een controlegroep. Voor buitenstaanders bleek het gedrag merkbaar verbeterd te zijn in de periode van medicijngebruik. Het belangrijkste waren de positieve veranderingen bij de proefpersonen, zoals die door hen zelf gerapporteerd werden. De auteur bespreekt de implicaties voor het beleid bij mogelijke toepassing van dit gegeven. Met literatuuropgave.

15

Archer, D., en R. Gartner. *Violent acts and violent times: a comparative approach to postwar homicide rates.*

American sociological review, 41e jrg., nr. 6, december 1976, blz. 937-963.

Bij veel onderzoekers is de gedachte opgekomen, dat het voeren van een oorlog de hoogte van naoorlogse doodslag in de samenlevingen die bij de strijd betrokken waren, doet toenemen. De auteur bekijkt zeven theoretische modellen over mogelijke effecten van oorlog op het geweld in het buitenland, namelijk het model van sociale solidariteit, dat van sociale disorganisatie, het model dat bestaat uit economische factoren, het catharsis-model, het model van artefacten en het model over de legitimering van geweld. Teneinde een empirische toets over het effect van oorlogen op doodslag in het binnenland te verkrijgen, stelden de schrijvers een dossier samen met vergelijkende gegevens m.b.t. doodslag in ongeveer 110 landen. Deze gegevens werden geanalyseerd om te bekijken of toename van naoorlogse doodslag voorkomt en of het bewijs consistent of inconsistent is met één van de zeven theoretische modellen. Uit de gegevens blijkt dat naoorlogse doodslag toeneemt en dat alleen het legitimatie-model volledig consistent is. Dit doet vermoeden dat de aanwezigheid van geautoriseerd of gesanctioneerd doden tijdens de oorlog een rest-

effect heeft op het aantal gevallen van doodslag in de samenleving in vreedstijd.  
Met literatuuropgave.

16

Ashworth, A.J. *Some blueprints for criminal investigation.*

Criminal law review, oktober 1976, blz. 594-609 (G.B.).

Omdat het gerechtelijk vooronderzoek beschouwd wordt als een gebied met grote betekenis voor de grondwettelijke rechten en vrijheden van het individu en desondanks het politieoptreden in Engeland weinig in overeenstemming is met de voorschriften, is in 1975 in Australië de Law Reform Commission ingesteld. Het rapport van deze commissie wordt besproken in een ander rapport, dat van het Thomson Committee on Criminal Procedure in Schotland. Beide rapporten worden in dit artikel besproken. Vaak blijkt dat mensen niet op de hoogte zijn van hun rechten en vrijheden. Wanneer deze duidelijk gemaakt worden, volgt dikwijls een vrijwillige medewerking, zo bleek in Australië. Het artikel besluit met een aantal conclusies en aanbevelingen die de schrijver heeft ontleend aan de rapporten.  
Met literatuuropgave.

100

17

Brantingham, P.J., D.A. Dyreson en P.L. Brantingham. *Crime seen through a cone of resolution.*

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2, november/december 1976, blz. 261-273.

Door de auteurs is misdaad letterlijk in kaart gebracht, met het bredere oogmerk om een vergelijkende analyse te maken van sociale patronen bij het zoeken naar de oorzaken van misdadigheid. In kaart gebrachte misdaad wordt vergeleken met in kaart gebrachte sociale indicators als armoede, ongeletterdheid en ras. Door een toenemende verbetering van statistische mogelijkheden is de associatie tussen plaats van misdaad en bijv. armoede te testen. De auteurs illustreren het gebruik van deze kaarten door een analyse te geven van moord in inbraak op nationaal niveau, vervolgens op staatsniveau, plaatselijk niveau en binnen een woonwijk; tenslotte wordt een woonblok geanalyseerd. Zij laten zien op welke manier dit onze perceptie van hoe en wat van het misdaadprobleem verandert en welke vragen redelijkerwijze aan de gegevens gesteld kunnen worden op elk niveau.  
Met literatuuropgave.

18

Bruinsma, G., en M. Zwanenburg. *Van Dijk en het goede nabuurschap.* Met naschrift van J.J.M. van Dijk. *Delikt en delinkwent*, 7e jrg., nr. 3, maart 1977, blz. 137-140 (N.).

In dit artikel reageren de auteurs op een reactie van de kant van Van Dijk op een eerder door hen gepubliceerde kritiek op enkele door het WODC gepubliceerde onderzoeksrapporten. Zij zijn van mening dat hun wetenschappelijke kritiek genegeerd is. Nadat zij hebben aangegeven op welke kritiekpunten door Van Dijk niet is ingegaan, stellen zij vast dat nergens de uitgangspunten voor de publicatie van de rapporten ter discussie worden gesteld. Tot slot concluderen de auteurs dat, wanneer Van Dijk wil vasthouden aan zijn persoonlijke opvatting over de noodzakelijke eenvoud van de rapporten, een eenvoudig rondschrijven in de vorm van voorgedrukte formulieren een vervanging kan zijn voor deze onderzoeksrapporten. In zijn naschrift twijfelt Van Dijk aan de welwillendheid van de auteurs om de wetenschappelijke basisrapporten te lezen en een echt methodologische discussie hierover te voeren.

19

Capone, D.L., en W.W. Nichols. *Urban structure and criminal mobility*.

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2, november/december 1976, blz. 199-213.

101

De auteurs willen het verband aantonen tussen de structuur van een stad en criminele mobiliteit door een beschrijving te geven van de afstand die misdadigers in Miami afleggen voor een overval. Deze afstand is afhankelijk van het al dan niet gewapend zijn en van het doel: een open ruimte of een vast object. De afgelegde afstand voor een overval is een functie van de distributie van gelegenheden (een onderdeel van de totale stadsstructuur) en van de verschillende maten van attractiviteit voor daders. Het verband tussen gelegenheidgevende structuur, attractiviteit en afstand is aangetoond voor overvallen in supermarkten. Korte afstanden overheersen naarmate de attractiviteit groter is. Stadsstructuur en criminele mobiliteit zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden, want de verplaatsing voor crimineel gedrag is het product van een rationeel ruimtelijk beslissingsproces, inhoudende een evaluatie van een objectieve stedelijke gelegenheidsgevende structuur, differentiële attractiviteit van bijzondere elementen uit die structuur en de universele beperking door afstand. Voor het onderzoek werden 825 overvallen bekeken die in 1971 in Miami plaats vonden. Hiervan werden er 624 opgelost. Er wordt een overzicht gegeven van de plannen die bestaan voor toekomstig onderzoek op dit gebied. Met literatuuropgave.

20

Costa, N., en F. Visintin. *Esperienza sul territorio: evoluzione interrelazionale di un gruppo di internati nel corso di un'attività lavorativa extra-istituzionale* (Terrein-ervaring: ontwikkeling in tussenmenselijke relaties bij een groep geïnterneerden in de loop van werk-activiteiten buiten de inrichting).

De auteurs verstaan onder het in de titel genoemde 'terrein' die vormen van sociaal samenleven die niet onderhevig zijn aan veranderingen en die betrekking hebben op gewoonten, rollen en functies in de intermenselijke relaties. Bij een onderzoek hier naar bij een groep delinquenten staan vooral de normen en de opinies die gedrag conditioneren, centraal. De dominerende sociale groep werkt conformerend. Het onderzoek heeft plaats gehad in Modena en omstreken, waar een kleine groep gedetineerden buiten de straf-inrichting ging werken en zich na vrijlating in het geheel van de samenleving moest inpassen. De auteurs beschrijven de verschillende fasen van de aanpassing, zowel aan de kant van de gedetineerden als aan die van de collega's in het werk en de rust van de stedelijke bevolking. Uiteindelijk is alles goed verlopen. De schrijvers leggen de nadruk op het belang van de geestelijke hygiëne in een samenleving: een goede acceptatie en opvang van ex-gedetineerden bevordert de toename van hun zelfrespect en sociale identiteit, en voorkomt wantrouwen, slachtoffer-gevoelens, verdedigings-mechanismen en zelfoverschatting.

Met literatuuropgave.

102

21

Duffala, D.C. *Convenience stores, armed robbery, and physical environmental features.*

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2,  
november/december 1976, blz. 227-247.

Heeft de kwetsbaarheid van supermarkten m.b.t. gewapende overvallen te maken met bepaalde kenmerken van de omgeving? Om dit te onderzoeken werden vier hypothesen getoetst: een supermarkt is kwetsbaarder als ze in de nabijheid van een hoofdverkeersader ligt, als ze ligt aan een straat waar weinig verkeer doorgaat, als ze gevestigd is in een woonwijk of bij een braakliggend terrein, of wanneer ze ligt in een gebied met weinig andere handelsactiviteiten. Gedurende twee jaar werden gegevens verzameld van 39 supermarkten. Van de vier hypothesen waren er twee niet statistisch significant, maar alle vier waren significant, wanneer ze in interactie met elkaar bekeken werden. Alle vier maakten in hoge mate duidelijk waarom twaalf van de supermarkten drie keer of vaker beroofd waren. Deze uitkomsten geven een aanwijzing voor de richting waarin verder onderzoek moet gaan en voor het sociaal beleid t.a.v. het gebruik van grond en voor de misdadaadpreventie.

Met literatuuropgave.

22

Elliott, D.W., P. English en E.J. Griew. *Offences against the person: 1) Murder; 2) Homocides other than murder; 3) Non-fatal offences and self-defence.*

In deze drie artikelen becommentariëren de auteurs de voorstellen van de Criminal Law Revision Committee met betrekking tot tegen personen gerichte misdrijven. De voorstellen van de commissie zijn voorlopig en nog niet in detail uitgewerkt. De meerderheid van de commissie onderscheidt twee vormen van moord: het doden van iemand met de vooropgezette bedoeling te doden en het doden van iemand waarbij zwaar lichamelijk letsel opzettelijk werd toegebracht en de dader kon weten dat dit letsel dodelijk *kon* zijn. Een minderheid wil de term moord slechts tot de eerste vorm beperken. Diverse onderdelen van de voorgestelde en huidige delictomschrijving worden besproken. In het tweede artikel worden diverse andere misdrijven tegen het leven besproken, zoals dood door schuld, doodslag, hulp bij zelfmoord en kindermoord. In het derde en laatste artikel gaat de auteur in op de voorstellen van de commissie met betrekking tot de overige tegen personen gerichte delicten, waaronder ook delicten als kidnappen en ontvoering.

103

23

Ferracuti, F., en G.R. Newman, *Teorie psicologiche della delinquenza*. (Psychologische theorieën over criminaliteit)

Quaderni di criminologia clinica, 18e jrg., nr. 4, oktober-december 1976, blz. 459-493 (I.).

Het verschijnsel criminaliteit kan op vele manieren psychologisch worden verklaard. De auteurs hebben deze psychologische verklaringen ingedeeld in drie categorieën, en wel naar de theorieën omtrent 1) de factoren binnen de persoon die constant zijn; 2) de factoren binnen de persoon die variabel zijn; en 3) de factoren die verschillende personen onderling en wederkerig beïnvloeden. Daarnaast hebben zij drie criteria gesteld om het verklarend vermogen van de verschillende theorieën te meten, en wel de mate waarin ze a) de omvang van de criminaliteit verklaren alsmede de piek rond het 16e levensjaar; b) de verschillende vormen; en c) de individuele motivatie ervan. Tenslotte stellen zij maatstaven voor preventie en controle, in zoverre deze met de drie hoofdcategorieën in verband staan. Zij trekken de conclusie dat de school een bijzonder belangrijke rol speelt en ook moet en kan blijven spelen. Veel vormen van crimineel gedrag ontstaan volgens hen door gebrek aan discipline en autoriteit op de scholen en door fout onderwijs. Sommige kinderen kunnen niet meekomen in de klas en de frustraties daarvan kunnen crimineel werken. Aan dit laatste kan iets worden gedaan door bepaalde kinderen in een ander verband iets te laten leren, of de leerplicht te veranderen. Gezinstherapie is in vrijwel alle gevallen eveneens van groot belang. Alleen zeer ernstige gevallen van afwijkend

gedrag dienen via medisch ingrijpen te worden behandeld. De auteurs hopen dat de wetenschappen zozeer naar elkaar toegroeien, dat er op den duur één goede en bruikbare theorie tevoorschijn komt.

24

Francia, A. *Studio criminologico sull'aggressività emergente dai protocolli T.A.T. di 54 delinquenti recidivi* (Criminologisch onderzoek over agressiviteit die naar voren komt uit de T.A.T.-protocollen van 54 recidivisten).

Rassegna di studi penitenziari, 26e jrg., nr. 6, november-december 1976, blz. 821-837 (I).

De sedert jaren toegepaste T.A.T.-test is bijzonder bruikbaar gebleken voor het onderzoeken van de motivatie tot antisociaal gedrag, voor het voorspellen van gevaarlijkheid en voor het voorspellen van de invloed van een behandeling op toekomstig gedrag. De auteur heeft de test toegepast bij 54 manlijke jonge volwassen delinquenten te Genua. Zij zitten gevangen wegens diefstal en zijn recidivist. Behalve aan de T.A.T.-test zijn ze onderworpen aan nog vijf andere individuele tests en is er een medisch en sociaal onderzoek gedaan. Het doel van het onderzoek was, de agressie bij deze delinquenten te meten. De auteur beschrijft de toegepaste methoden, geeft de uitslag van de onderzoeken (ook in tabellen), analyseert deze en geeft zijn conclusies. Er blijkt bij deze jonge mannen, die geen van allen een geweldsmisdrijf hebben gepleegd, buitengewoon veel agressie en agressiviteit te bestaan, zowel tegenover de maatschappij als tegenover zichzelf. Zij voelen zich schuldig en bedreigd, maar kunnen dit in woorden moeilijk uiten.

Met literatuuropgave.

25

Jeffery, C.R. *Criminal behavior and the physical environment*.

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2, november/december 1976, blz. 149-174.

Recentelijk valt er een herleving te bespeuren van benaderingen die bij de bestudering van crimineel gedrag de omgeving betrekken. De auteur vraagt zich af waarom crimineel gedrag niet bestudeerd is in verband met de fysieke omgeving. Hij bespreekt de omgeving, zoals die bestudeerd wordt in de sociologie en de psychologie, de wisselwerking tussen organisme en omgeving, en tussen het individu en zijn omgeving, zoals dit in de criminologie aan de orde is gekomen. Met de samenstelling van dit nummer van de American behavioral scientist is een poging gedaan om in interdisciplinair verband de misdaad te begrijpen vanuit haar relatie tot de fysieke omgeving. Uit de artikelen moet het volgende geconcludeerd worden: Gedrag wordt geleerd; crimineel gedrag wordt geleerd; het leren behelst genetische en neuro-

logische processen; het leren heeft te maken met de fysieke omgeving; de omgeving, die van belang is bij een misdrijf, is fysiek; het oude model van niet-fysiek organisme en niet-fysieke omgeving moet vervangen worden, wanneer we misdaad onder controle willen krijgen; er moet meer aandacht komen voor de wisselwerking tussen de psycho-biologische aard van de dader en de fysieke context van het misdrijf. Met literaturopgave.

26

Maltz, M.D. *Crime statistics; a historical perspective*, Crime & delinquency, 23e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 32-40 (U.S.A.).

De schrijver geeft een historisch overzicht van de ontwikkeling van criminele statistieken in Amerika. De data voor deze statistieken worden sinds 1930 door de FBI verzameld in de vorm van 'Uniform Crime Reports'. Deze opzet is het geïntegreerde antwoord op drie vragen die men zich toentertijd stelde: welke soort gegevens dienen te worden verzameld; wie moet ze verzamelen en hoe nauwkeurig zijn ze? De schrijvers menen dat deze vragen, o.m. gezien de huidige ontwikkelingen op het vlak van criminele statistieken, weer actueel zijn geworden.

105

27

Montgomery, R. *The outlaw motorcycle subculture*. Canadian journal of criminology and corrections, 18e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 332-342.

Na een uiteenzetting van de in dit artikel gebruikte termen en een afbakening van het onderwerp, geeft de auteur de resultaten van een onderzoek naar groepen delinquente motorrijders. Het onderzoeksmateriaal bestond uit kranteknipsels, film- en t.v.-documentaires, boeken, gesprekken en participerende observaties. Het theoretisch kader voor het onderzoek werd gevormd door ideeën van Cohen, Cloward-Ohlin en Miller te integreren. De veronderstelling van Bloch en Niederhoffer dat jeugdige delinquenten geen status maar volwassenheid zoeken, wordt bevestigd. Autonomie, prestige en respect zijn van groot belang. In dit licht worden verschillende rites besproken. Met literaturopgave.

28

Murphy, B.C., en M.J. Shinyei. *Cons and straights; comparative free behaviour rates of 25 delinquents and 25 non-delinquents matched for age and legal occupation in British Columbia, Canada*. Canadian journal of criminology and corrections, 18e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 343-361.

Uit de populatie van alle in november 1972 in Brits Columbia gedetineerden werd een aselechte steekproef van 100 getrokken. Vervolgens werden 25 daarvan als

sub-steekproef gebruikt in een onderzoek waarbij een groot aantal gedragingen in de vrije maatschappij van deze groep werd vergeleken met gedragingen van 25 niet-delinquenten, gemeten naar beroep en leeftijd. Verschillen tussen beide groepen werden onder meer gevonden bij de frequenties van kerkbezoek, omgang met delinquenten en niet-delinquenten en geslachts-gemeenschap. Ook verschilden inkomsten (legaal en illegaal), agressie (tegen goederen, personen en met wapens) en illegaal gebruik van opiaten. Illegale handelingen kwamen echter in beide groepen voor. Met literatuuropgave.

29

Pyle, G.F. *Spatial and temporal aspects of crime in Cleveland, Ohio.*

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2, november/december 1976, blz. 175-198.

Op macro-geografisch niveau wordt een vergelijking gemaakt tussen bepaalde aspecten van misdadigheid en incidenten die plaats vonden in 27 grote volkswijken gedurende een periode van 24 maanden van 1973-1975. Aandacht wordt zowel gegeven aan architectonische typen van wooneenheden in het algemeen, als aan kenmerken van de bewoners van de huizen. Kunnen de bouwstijl van een huis en de algemene ligging van huizen de spreiding van misdadigheid helpen verklaren? De auteur is van mening dat er door de stadsplanners meer gecoördineerd moet worden. Hij noemt daarbij vier doelstellingen: 1) het doen afnemen van de huizendichtheid; 2) het ontwerpen van meer structuren die misdadig gedrag moeilijk maken; 3) spreiding van café's e.d. en 4) opheffing van de rassenscheiding. Deze doelstellingen kunnen een constructievere benadering zijn van misdaadpreventie dan de eenvoudige filosofie volgens welke geweld met meer geweld bestreden moet worden.

Met literatuuropgave.

30

Repetto, T.A. *Crime prevention through environmental policy.*

American behavioral scientist, 20e jrg., nr. 2, november/december 1976, blz. 275-288.

De auteur houdt zich bezig met het verband tussen enerzijds conventionele misdaad zoals diefstal, beroving, aanranding en anderzijds stadsplanning, waaronder factoren als grondgebruik, type gebouwen, ruimtelijke indeling enz., d.w.z. elementen van de door mensen gemaakte fysieke omgeving. De meeste informatie op dit gebied komt van architecten en planologen. De ontwerpers moeten op theoretisch en praktisch gebied samenwerken met criminologen en rechtsbedelers. De problemen van die samenwerking, speciaal voor zover deze het algemeen beleid

beïnvloedt, worden in het artikel onderzocht. De theorievorming van misdaad-preventie d.m.v. stadsplanning wordt besproken. Verscheidene problemen die er bestaan om die theorie in de wetenschap en in het dagelijkse leven te integreren worden behandeld. In het laatste deel geeft de auteur de gewenste ontwikkeling van de theorie aan, in het bijzonder in haar wisselwerking met de criminologie. Met literatuuropgave.

31

Skogan, W.G. *Dimensions of the dark-figure of unreported crime.*

*Crime & delinquency*, 23 jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 41-50 (U.S.A.).

107

Aan de hand van een zeer grote steekproef, te weten 60.000 gezinnen, onderzoekt de schrijver het verschijnsel 'niet-aangegeven criminaliteit'. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de niet door het publiek aangegeven delicten voor het overgrote deel bestaan uit kleine vermogensdelicten. Niet-aangegeven geweldsdelicten tegen personen blijken minder sociaal significant dan degene die wel aangegeven worden. De slachtoffers van deze delicten zijn meestal niet gewond, hun financieel verlies is klein en ze zijn meestal niet met een wapen bedreigd. Tenslotte blijkt, dat er nauwelijks rasseverschillen zijn in de verdeling over bekende en officieel niet-bekende gevallen.

32

Tagliarini, F. *Rapporti tra difesa sociale e orientamenti criminologici dagli anni '30 ad oggi* (De relaties tussen social defense en criminologische oriënteringen vanaf de jaren '30 tot op heden).

*Quaderni di criminologia clinica*, 18e jrg., nr. 3, juli-september 1976, blz. 289-352 (I.).

Het artikel geeft een historisch overzicht van de ontwikkeling van het begrip *defesa sociale* en van criminologische stromingen. Vóór de Tweede Wereldoorlog overheersten de 19e-eeuwse opvattingen nog. De penologie en de criminologie vonden elkaar in de *defesa sociale*, die repressie en preventie beoogde. De Tweede Wereldoorlog bracht verandering in inzichten en ook meer wetenschappelijke kennis; zowel de diagnostiek als de therapie profiteerden daarvan. De auteur karakteriseert de na-oorlogse stromingen en toont de verschillen aan tussen deze en die uit de 30-er jaren. Sedert ongeveer 1960 zijn er weer nieuwe ontwikkelingen. Het geheel overziende kan men constateren dat tussen beide wereldoorlogen de beveiliging van de maatschappij op de voorgrond heeft gestaan, dat men zich vervolgens – onder invloed van de sociologie – ging richten op het zoeken van de oorzaken en het behandelen of binnen de perken houden van afwijkend gedrag, en dat men nu is uitgekomen – via een uitgesproken wantrouwen ten aanzien van de vrijheids-

straf – bij de vraag naar de zin en het doel van heraanpassing aan de samenleving en bij het inzicht dat de problemen van de criminologie altijd politieke problemen zijn.  
Met literatuuropgave.

## Rechtssociologie

33

Burman, S.B. *Symbolic dimensions of the enforcement of law.*

British journal of law and society, 3e jrg., nr. 2, winter 1976, blz. 204-217.

De schrijver vraagt zich af welke voorwaarden het mogelijk maken, dat vergaande veranderingen in een wetssysteem effectief opgelegd kunnen worden en wat de reactie van de overheid zal zijn als die veranderingen verworpen worden. Getracht wordt het belang van het symbolisch aspect van de handhaving van wetsverandering aan te tonen. Als voorbeeld hiervoor worden de koloniën genomen. De schrijver meent dat in zo'n situatie de handhaving wordt bewerkstelligd door de symbolische betekenis die of intrinsiek is aan de situatie of zich ontwikkelt als resultaat van pogingen, het gedrag van de inlandse bevolking te veranderen. Volgens hem kan de symbolische betekenis van de veranderingen zowel de verantwoordelijke functionarissen als de bevolking beïnvloeden. De mate van beïnvloeding hangt af van de dynamische wisselwerking van de symbolische betekenis en de instrumentele effecten van de wetshandhaving.  
Met literatuuropgave.

108

34

Clarke, M. *Durkheim's sociology of law.*

British journal of law and society, 3e jrg., nr. 2, winter 1976, blz. 246-255.

De schrijver bespreekt Durkheim's rechtssociologie, zoals Durkheim deze uiteen heeft gezet in zijn boek 'Division of labour in society'. Hij vindt het opmerkelijk dat tot nu toe zo weinig aandacht aan dit onderdeel van Durkheim's werk werd besteed, want diens opvatting dat de wet de uitdrukking is van het 'conscience collective' (collectieve geweten), kan nog steeds gebruikt worden bij het ontwikkelen van theoretische ideeën m.b.t. hoe wettelijke instanties ontstaan en functioneren.  
Met literatuuropgave.

## Gevangeniswezen

35

Doleschal, E. *Rate and length of imprisonment:*

*how does the United States compare with The Netherlands, Denmark, and Sweden?*

Crime and delinquency, 23e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 51-56 (U.S.A.).

De schrijfster bespreekt de detentie-lengte en -ratio in Nederland, Denemarken en Zweden, landen die volgens haar de geavanceerdste en humane strafrechtssystemen van de wereld hebben (in 1975 bijv. hadden de V.S. een detentie-ratio van 215 per 100.000 inwoners, de hoogste ter wereld; Nederland had een ratio van 18 per 100.000, de laagste). De auteur behandelt eveneens de detentie-situatie in de genoemde landen. Zij concludeert dat Amerika veel kan leren van de drie landen, maar in het bijzonder dat strenger en meer straffen een irrationeel en ineffectief antwoord op misdaad is.

36

Kelk, C. *Vraagstukken van het gevangeniswezen*. Delikt en delinkwent, 7e jrg., nr. 3, maart 1977, blz. 128-136 (N.).

109

Met een korte vergelijking tussen de laatste nota 'Beleidsvraagstukken gevangeniswezen' en de vorige nota 'Het Nederlandse gevangeniswezen' van 1964 geeft de auteur het karakter van beide nota's aan. Hij gaat vervolgens nader in op de acceptatie van de financiële beperkingen in de laatste nota. Hij werkt verschillende redenen uit waarom deze beperkingen niet zonder meer als uitgangspunt mogen dienen. Hierbij kritiseert hij onder meer de interpretatie van art. 126 Beginselenwet Gevangeniswezen door de opstellers van de nota. Hij besteedt in een overzicht van de reacties, die op de laatste nota zijn gekomen, ruime aandacht aan de tegennota van Kneepkens. De auteur besluit zijn artikel met de uitspraak dat wij er ons voor moeten hoeden, te spreken over 'Het gevangeniswezen in de mist', analoog aan de vorge notabepijking (1964) 'Het gevangeniswezen in de branding'.

37

Lambert, L.R., en P.G. Madden. *The adult female offender: the road from institution to community life*.

Canadian journal of criminology and corrections, 18e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 319-331.

In een longitudinaal onderzoek werden 388 gedetineerden die in de vrouwengevangenis in Ontario in 1970-71 een straf van 30 dagen of meer uitzaten, gevolgd teneinde het effect van een therapeutisch programma vast te stellen. De gegevens werden verzameld door intake-gesprekken bij het begin van de detentie, tijdens het verblijf in de inrichting en, bij een subgroep van 189 vrouwen, een jaar na terugkeer in de maatschappij. De auteurs concluderen dat de doelstellingen van de inrichting voor velen

realistisch en tot op zekere hoogte ook bereikbaar zijn gebleken. Het hoge recidivecijfer – 24% in het eerste jaar en 37% na twee jaar – hangt vooral samen met ervaringen vóór de detentie en met criminogene factoren na de detentie. De auteurs pleiten voor meer aandacht voor programma's ter voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij, die vooral gericht zouden moeten zijn op werkgelegenheid.  
Met literatuuropgave.

38

McAnany, P.D. en E. Tromanhauser. *Organizing the convicted; self-help for prisoners and ex-prisoners*. Crime & delinquency, 23e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 68-74 (U.S.A.).

Een groep Amerikaanse onderzoekers heeft in het district Chicago groepen gevangenen en ex-gevangenen bestudeerd. Zij concluderen dat, hoewel de groepen een breed veld van doeleinden nastreven, er toch overeenkomsten bestaan. De groepen werken aan: 1) zelf-identiteit en groeps-identiteit; 2) zelf-hulp; 3) zelf-verandering; 4) overleving; 5) verandering van de attitudes van het publiek; en 6) verandering van het systeem. Eén van de belangrijkste doeleinden van alle groepen is volgens schrijvers het zoeken van overlevingsbenodigdheden voor onmiddellijk na de voorwaardelijke invrijheidstelling. Tenslotte bespreken de auteurs de moeilijkheden en mogelijkheden van de groepen bij hun (verdere) ontwikkeling.

110

39

Maxlm, P. *Treatment-custody staff conflicts in correctional institutions; a re-analysis*. Canadian journal of criminology and corrections, 18e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 379-386.

In de literatuur met betrekking tot de achtergronden van conflicten tussen staf en personeel in gevangenis is men vrijwel unaniem van mening, dat deze conflicten inherent zijn aan de dubbele doeleinden van het gevangeniswezen: beveiliging en bejegening/ behandeling. Zolang dit dualisme blijft bestaan, zeggen bijna alle auteurs, zal dit conflict tussen staf en personeel bestaan. De auteur vecht dit standpunt aan. Hij is van mening dat er geen sprake is van onverenigbare doelstellingen, maar van een rolconflict. Eén van de mogelijkheden dit rolconflict op te lossen, is volgens hem verruiming van het takenpakket van bewaarders.

Met literatuuropgave.

40

Ortoleva, G. *Nuovi aspetti teorici e pratici del trattamento del detenuto* (Nieuwe theoretische en praktische aspecten van de behandeling van de gedetineerde).

Rassegna di studi penitenziari, 26e jrg., nr. 6,  
november-december 1976, blz. 789-795 (I.).

De opvattingen over misdaad, straf en behandeling van gedetineerden zijn de laatste honderd jaar sterk gewijzigd. Men is de invloed van het sociale milieu gaan onderkennen en is gaan inzien dat alles moet worden gedaan om een sociaal isolement van de delinquent te voorkomen. Binnen de strafinrichting vindt individuele en groepsbehandeling plaats en wordt het deelnemen aan onderwijs een vrijetijdsactiviteiten bevorderd. De auteur zegt echter nadrukkelijk dat de gevangenis-omstandigheden iedere gedetineerde beïnvloeden en frustraties, agressie, depressie etc. kunnen veroorzaken. Ook stelt hij dat de maatschappij zichzelf het beste beschermt tegen afwijkend gedrag door de persoon van de delinquent te eerbiedigen en hem zoveel mogelijk weer op te nemen, eventueel na hem te hebben behandeld in een prettige omgeving die niet geheel van de buitenwereld is afgesloten.

41

111

Pastena, U. *Istruzione e attività scolastiche, parascolastiche e di tempo libero negli Istituti di prevenzione e di pena* (Onderwijs en scholaire, parascolaire en vrijetijdsbezigheden in preventie- en strafinrichtingen). Rassegna di studi penitenziari, 26e jrg., nr. 6, november-december 1976, blz. 769-787 (I.).

De bedoeling van de auteur is, in dit artikel aan de hand van de aanwijzingen van het nieuwe gevangenisreglement voorstellen te doen voor een nieuwe vormgeving en ordening van de in de titel genoemde activiteiten. Wanneer hij het daarbij over 'onderwijs' heeft, verstaat hij daaronder ook en vooral: algemeen menselijke vorming en onderricht in ethische en sociale noties. Door middel van nauw individueel contact tussen pedagoog en gedetineerde dient deze kennis te worden overgedragen; het is altijd individueel onderwijs. Daartoe zijn veel docenten nodig, en deze moeten altijd uitgaan van de kennis en de belangstelling van de leerling, of deze nu jong of oud is. In bepaalde opzichten kunnen de programma's worden opgezet zoals dat ook al gebeurt voor militairen en arbeiders die hun leerplicht niet hebben vervuld. Het grootste probleem is en blijft de veelal afwijkende en soms gestoorde persoonlijkheid van de delinquent, die er de oorzaak van is dat hij ook met een goede opleiding in vrijheid niet slaagt. Tijdens de detentie dient in de eerste plaats te worden gewerkt aan verandering van deze persoonlijkheid. Met literaturopgave.

42

Scholten, J.M. *De zin van de gevangenisstraf*. Delikt en delinkwent, 7e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 209-218 (N.).

Het doel van dit opstel is volgens de schrijver 'al vragend

naar de zin van de gevangenisstraf, de innerlijke attitude van de werkers te accentueren'. Het is onmogelijk gebleken in onze samenleving opsluiting als straf af te schaffen. De auteur behandelt vragen als: 'Wat doen wij met mensen in de penitentiaire situatie' en 'Wat is de zin hiervan'. Het blijkt dat functionarissen in de gevangenis de gedetineerde zullen moeten helpen zichzelf te aanvaarden; daardoor moeten zij aan de straf zin geven. Het gaat hier om hulpverlening door een positieve, begrijpende instelling van de werkers.

43

Singer, N.M. *Economic implications of standards for correctional institutes.*

Crime & delinquency, 23 jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 14-31 (U.S.A.).

112

In 1973 bracht de 'Corrections Task Force' een rapport uit met voorstellen voor wijzigingen m.b.t. penitentiaire instellingen. De schrijver bespreekt de economische implicaties van drie voorstellen. Kenmerkend voor deze voorstellen is, dat ze alle geïmplementeerd kunnen worden, zonder wijziging aan te brengen in de populatie van de instellingen. De voorstellen bevatten: richtsnoeren voor het ontwerpen van penitentiaire instellingen; richtsnoeren voor onderwijs en beroepsopleiding en richtsnoeren voor het verlenen van juridische bijstand, het ter beschikking stellen van juridische literatuur en het scheppen van procedures voor delinquenten in straf- en civiele zaken, die plaatsvonden tijdens hun detentie. Conclusie van de schrijver is, dat de gemiddelde kosten per gevangene niet verschillen, of het nu gaat om een grote of een kleine inrichting; dat de voorstellen voor onderwijs en beroepsopleiding in vergelijking met de huidige situatie tot minstens een verdubbeling van de kosten zullen leiden en tenslotte, dat uit onderzoek is gebleken dat het gehoor geven aan het laatste voorstel weinig kosten-verhogend zal werken.

44

Walsh, R.T. *Researcher-participant collaboration in corrections research; a case study.*

Canadian journal of criminology and corrections, 18e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 387-400.

Na een uitvoerige inleiding waarin de vraag aan de orde wordt gesteld, in welke mate personen die onderzocht worden op de hoogte moeten of kunnen zijn van de opzet en het doel van het onderzoek, wordt een studie beschreven over de opvattingen van bewaarders en gedetineerden over zichzelf en elkaar. Het onderzoek werd uitgevoerd door middel van vragenlijsten. Beide ondervraagde groepen waren op de hoogte van het doel van het onderzoek. Zoals verwacht bleken beide groepen grote verschillen te signaleren tussen het feitelijk gedrag en het gewenste

gedrag van de andere groep. Verder bleek onder meer dat de groep blanke gedetineerden een tamelijk negatief zelfbeeld had. Bewaarders en niet-blanke gedetineerden zagen geen verschil tussen hun eigen feitelijke gedrag en het ideaalbeeld dat ze van zichzelf hadden. Met literatuuropgave.

## Reclassering

45

Barkwell, L.J. *Differential treatment of juveniles on probation; an evaluative study.*

Canadian journal of criminology and corrections, 18e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 363-378.

113 Drie groepen jeugdige delinquenten (12-17 jaar) werden at random ingedeeld in drie vormen van begeleiding tijdens de probation-periode (voorwaardelijke veroordeling). Afhankelijke variabelen waren zelfbeeld, recidive en stabiliteit in schoolbezoek of aanwezigheid op het werk. Bij de eerste vorm van begeleiding werd de begeleiding afgestemd op de resultaten van de 'Interpersonal Maturity level Classification System'. De andere twee vormen van begeleiding waren traditioneel. Zij zijn te beschouwen als controlegroepen. De experimentele groep deed het na zes maanden beter: het zelfbeeld was meer verbeterd, de recidive minder. De groepen verschillen niet met betrekking tot recidivesnelheid en schoolbezoek of aanwezigheid op het werk.

Met literatuuropgave.

46

Csapo, M., en B. Clarke. *Probation officers for juveniles in Canada.*

Canadian journal of criminology and corrections, 17e jrg., nr. 4, oktober 1976, blz. 290-301.

In het besproken onderzoek werden via een schriftelijke enquête gegevens verzameld over personalia en opvattingen van reclasseringsambtenaren (*probation officers*) die voorlichtingsrapporten over jeugdige delinquenten uitbrengen. Het bleek dat deze rapporteurs over het algemeen jong (48% was tussen de 30 en 40 jaar) waren en in meerderheid (89%) mannen. Gezien hun leeftijd was te verwachten dat het aantal jaren ervaring laag zou zijn. Slechts negen % had meer dan 15 jaar ervaring. Verder bleek dat hun opleiding duidelijk minder was dan door henzelf wenselijk werd geacht. Men bleek zeer optimistisch over het succes van eigen werk: ruim 74% achtte probation succesvol of zeer succesvol.

## Kinderbescherming

47

Doek, J.E. *Handelingsonbekwaamheid van minderjarigen. Afschaffen?*

Rechtsgeleerd magazijn Themis, nr. 2, 1977, blz. 112-120 (N.).

Na een inleiding bespreekt de schrijver eerst de aard en de omvang van het in de titel genoemde probleem. Hij vindt het belangrijk dat uitdrukking gegeven wordt aan het feit dat in de leeftijdsgroep van 0-18 jaar een zeer grote groep, nl. die van 0-4 jaar, volstrekt handelingsonbekwaam is en de rest steeds meer gaat deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en dus meer handelingsbekwaam wordt. Het absoluut stellen van een leeftijdsgrens biedt geen oplossing. Hij bespreekt de voorstellen, die in recente proefschriften zijn gedaan tot opheffing van de handelingsonbekwaamheid van minderjarigen en geeft zijn eigen commentaar. In de nabeschouwing stelt hij dat het zonder meer afschaffen geen oplossing biedt, omdat dit geen rekening houdt met het feit dat de persoonlijkheid van minderjarigen nog in ontwikkeling is en dat de volledige handelingsbekwaamheid een doel is dat via een geleidelijk toenemende handelingsbekwaamheid bereikt moet worden.

114

48

Fox, R.G. *New moves in Canada's search for juvenile justice.*

The criminal law review, november 1976, blz. 665-676 (G.B.).

De Canadese aanpak op het terrein van de jeugddelinquentie zal door middel van een aantal voorstellen tot wijziging van de wetgeving op dit gebied sterk van karakter veranderen. Het strafrecht in Canada bemoeit zich tot nu toe vrij snel met de jeugd; in de voorstellen echter wordt deze bemoeienis beperkt en teruggedrongen. Volgens de auteur gaan de wijzigingen verder dan tot nu toe het geval is geweest, hoeveel zij nog steeds tegenstrijdige kenmerken dragen. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over de zorg voor de jongeren die maar net ouder dan 14 jaar zijn, terwijl geen wijzigingen worden voorgesteld voor degenen die jonger dan 14 jaar zijn. Bovendien wijst de auteur op een ander gebrek, nl. de afwezigheid van een evaluatie-mechanisme. Onderzoek naar de effectiviteit van de nieuwe opzet wordt niet als een noodzakelijke component van de nieuwe wetgeving ingebouwd. Tot slot geeft de schrijver zijn visie op enkele knelpunten in de wetsvoorstellen, waarbij hij verwijst naar de commissies die zich met deze wetswijziging hebben beziggehouden. Met literatuuropgave.

Giller, H., en A. Morris. *Children who offend; care, control, or confusion?*

The criminal law review, november 1976, blz. 656-665 (G.B.).

De auteurs gaan uitvoerig in op de aard van de hulpverlening en de gedragscontrole. Zij komen hierbij tot de conclusie dat ernstig betwijfeld mag worden of deze twee begrippen elkaar aanvullen. Het dualistische denken bij de aanpak van het probleem van de jeugddelinquentie is de oorzaak van het falen. Naar de mening van de auteurs moet een aantal uitgangspunten op het terrein van het strafrecht en het welzijn worden vastgesteld. Zolang dit niet het geval is, zal de verwarring en onzekerheid een juiste aanpak in de weg staan. Hoewel deze fundamentele vragen nog niet worden beantwoord, gaat men inmiddels door met het uitbreiden van instituten die de verwarring in de hulpverlening aan jongeren zullen vergroten. Volgens de auteurs is een rationele evaluatie van het probleem van de jeugddelinquentie op deze wijze onmogelijk.

Met literatuuropgave.

Rubin, H.T. *The juvenile court's search for identity and responsibility.*

Crime & delinquency, 23e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. 1-13 (U.S.A.).

De schrijver onderzoekt de praktijk van de gerechten voor minderjarigen in de Verenigde Staten. Hij behandelt vier aspecten van het systeem: 1) Wet en wetshandhavers; 2) de werklast van het gerecht; 3) Acties en diensten vanuit het gerecht; en 4) De rol van de rechtbank in de gemeenschap. De uitkomsten van de analyse zijn negatief. De schrijver constateert dat minderjarigen nauwelijks door advocaten worden bijgestaan en dat dit ook niet door rechters wordt aangemoedigd maar eerder tegengegaan. Terwijl intake, detentie-screening, ontwikkelen van alternatieven voor detentie en gedecentraliseerde reclasseringsinstellingen zinvol uitgebreid worden, blijft interesse voor de verbetering van de administratie van het gerecht achterwege. De schrijver bespreekt voor de vier categorieën mogelijke verbeteringen, waarbij de voornaamste volgens hem is, het grondiger volgen van de voorgeschreven wettelijke procedures.

Tak, P.J.P. *De hulpverlener en 280 Sr.*

Delikt en delinkwent, 7e jrg., nr. 3, maart 1977, blz. 118-127 (N.).

De auteur gaat nader in op de juridische problematiek rond weggelopen minderjarigen. Nadat hij in het kort geschetst heeft welke moeilijkheden zich in de praktijk

kunnen voordoen, geeft hij een overzicht van de jurisprudentie op dit terrein. Hij laat aan de hand van de twee Sosjale Joenit-arresten – waarin de Hoge Raad de ruime interpretatie hanteert dat een ‘ambtenaar van de Raad voor de Kinderbescherming’ ook onder het begrip ‘Ambtenaar van Justitie’ in art. 280 Sr. valt – zien, dat deze interpretatie de basis is geweest voor het ontwerpen van een grondmodel voor het betreffende overheidsbeleid. Daarna schetst hij een beeld van de verschillende Kamervoorstellen op dit punt. Tot slot beschrijft hij de inhoud van de voorgestelde regeling en geeft enkele kritiekpunten daarop.

## Politie

52

Poot, A.H. *Crisis en het openbaar bestuur.*

Het tijdschrift voor de politie, 38e jrg., nr. 4, april 1976, blz. 123-132 (N.).

Het tijdschrift voor de politie, 38e jrg., nr. 5, mei 1976, blz. 153-162 (N.).

116

In het eerste artikel wordt de invloed van crises op bestuurlijke besluitvormingsprocessen behandeld. De schrijver stelt dat er sprake is van een crisis als fundamentele waarden worden bedreigd, als er sprake is van een verrassing en als er op korte termijn beslissingen moeten worden genomen. Vervolgens geeft hij een indeling van voorkomende crises. Nadat hij heeft vastgesteld dat vrijwel elke crisis het door hem aangegeven fasenverloop kent, worden de functies van de crisis besproken. Tenslotte formuleert de auteur een aantal proposities met betrekking tot de organisatie van het besluitvormingsproces, de informatie- en communicatieaspecten van de situatie, de psychologische aspecten van de crisisbesluitvorming en de kwaliteit van de crisisbeslissingen. In het tweede artikel belicht de schrijver het verschijnsel nog wat nader. Bij de door hem geanalyseerde crises bleek dat er minstens twee partijen tegenover elkaar stonden en dat daarbij het openbaar bestuur steeds de behoudende partij was, voor wie fundamentele-waarden werden bedreigd. Na te hebben stilgestaan bij crisispreventie, crisisanticipatie en crisisbeheersing wijdt de schrijver een enkel woord aan plannen die bestaan voor het ontwerpen van een standaardprocedure, die bij een eventuele crisis gevolgd zou kunnen worden. Hij kan hier verder niet op ingaan, omdat deze plannen het stempel ‘dienstgeheim’ dragen.

53

Punch, M. *Frontline Amsterdam; policework in the inner city.*

British journal of law and society, 3e jrg., nr. 2, winter 1976, blz. 218-232.

Het artikel is geschreven n.a.v. een onderzoek dat de schrijver heeft ingesteld naar het functioneren van de geüniformeerde politie in een wereldstad. Hij interviewde agenten van het bureau Warmoesstraat te Amsterdam en vergezelde hen op surveillance. Zijn doel was het geven van een etnografisch portret van een complex van factoren dat leidt tot toenemende ineffectiviteit van wetshandhaving. De schrijver meent dat het traditionele gezag van de politieagent ondermijnd is door de veranderde waarden van de anti-autoritaire samenleving. Voorts is de wetgeving met zijn algemene omschrijvingen vastgelopen op het grote aantal overtreders en de aanpassingen aan plaatselijke omstandigheden. Geconcludeerd wordt dat de hierdoor in verwarring gebrachte politieagenten potentiëel gevaarlijk zijn, in die zin dat zij voortdurend de wet te strak of te slap handhaven. Een sociologische analyse van de rol van de agent zou ons kunnen helpen de mogelijke consequenties voor de kwaliteit van de sociale orde van de binnenstad te begrijpen.

Met literaturopgave.

54

117

Rensen, H.L. *Project automatisering opsporingsregisters.*

Algemeen politieblad, 126e jrg., nr. 8, 9 april 1977, blz. 187-193 (N.).

De auteur geeft een beschrijving van de automatisering van het Opsporingsregister Personen, het Autoregister en het Bromfietsenregister. Na een bespreking van de huidige situatie gaat de schrijver over naar het nieuwe systeem. In dit nieuwe systeem worden de opsporingsgegevens d.m.v. beeldschermstations via telefoonlijnen rechtstreeks in de computer, die in het Computer Centrum Limburg staat opgesteld, ingevoerd. De ingevoerde gegevens zijn dan onmiddellijk door de daartoe bevoegde personen opvraagbaar. In eerste instantie krijgt alleen de Centrale Recherche Informatiedienst de beschikking over vier beeldschermstations, in een latere fase krijgen ook diverse gemeentelijke politie-korpsen, enige rijks politie-districten en de Marechaussee aansluitingen op de computer. Na een zeer gedetailleerde omschrijving van het systeem besluit de schrijver met enkele opmerkingen over de privacy-aspecten en te verwachten toekomstige ontwikkelingen.

55

Vijver, C.D. van der. *De werkwijze van de Amerikaanse recherche.*

Algemeen politieblad, 126e jrg., nr. 3, 29 januari 1977, blz. 51-57 (N.).

In oktober 1975 verscheen het verslag van een uitgebreid onderzoek naar de werkwijze van de recherche in Amerika. De schrijver bespreekt de resultaten van dit onderzoek. Aan de orde komen:

doel en opzet van het onderzoek, organisatie van de recherche, invloed van organisatievormen op de taakuitvoering, de invloed van enige andere factoren op de taakuitvoering, de oplossing van zaken, het gebruik van technisch bewijsmateriaal, de verhouding tussen slachtoffer en politie, de 'strike-forces' (speciale eenheden die worden ingesteld om een bepaalde deelproblematiek op te lossen), en voorbeelden van veranderingen in de praktijk. In het onderzoek wordt een nogal kritische houding t.a.v. het rekerchewerk ingenomen. Tevens worden, soms zeer vergaande, beleidsvoorstellen gedaan. Een tweetal vragen wordt daardoor interessant: welke waarde moet men aan de onderzoekresultaten toekennen en welke reacties lokt het verslag uit bij de politie in de V.S.? Beide vragen worden volgens de auteur al ten dele beantwoord in een reactie op het onderzoekverslag. Hijzelf geeft aan in hoeverre het onderzoekverslag van belang kan zijn voor de Nederlandse situatie.

## Drugs

118

56

Moore, J.J. *Tecniche per la valutazione dei problemi relativi all'abuso di droghe* (Technieken voor het beoordelen van de problemen die betrekking hebben op drugmisbruik).

Quaderni di criminologia clinica, 18c jrg., nr. 3, juli-september 1976, blz. 385-391 (1).

Dit waarschijnlijk uit het Engels vertaalde artikel heeft betrekking op Italië, zowel op het werk dat UNSDRI te Rome doet als op hetgeen de Italiaanse overheid tegen drugmisbruik onderneemt. Alle landen die de UNO-conventie hierover hebben getekend, zijn verplicht jaarlijks te rapporteren over de toestand in hun land en dienen dus daarover gegevens te verzamelen. Het grote probleem is, daartoe in alle landen een uniform systeem in te voeren. In Italië ressorteren zaken als teelt, fabricage, verkoop en gebruik van drugs onder het Ministerie van Volksgezondheid. Dit delegeert preventie en behandeling van verslaving weer aan de regionale overheden, terwijl het Ministerie van Binnenlandse Zaken de politie-activiteiten en het vervolgingsbeleid coördineert. Op deze wijze kan men over een grote hoeveelheid informatie beschikken, maar de integratie ervan blijkt geen eenvoudige zaak. Een te strakke uniformiteit gaat ten koste van kwaliteit en diepgang. In elk geval dient de overheid zich primair te bezinnen op het doel dat zij zich erbij stelt: gegevens verzamelen, voorkomen, controleren en helpen.

# Boekwerken

Over de adressen der bibliotheken waarbij de genoemde publicaties ter inzage kunnen worden gevraagd, kunnen inlichtingen worden ingewonnen bij het Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum, Sir Winston Churchillaan 366, 's-Gravenhage, tel. 94 93 83, toestel 143.

Anderson, R.W. *The economics of crime*.  
London, MacMillan, 1976.

Angenent, H., en H. Steensma. *Onveilig Nederland?*  
Nijkerk, Callenbach, 1976.

119

Belois, J.J. van. *Balans en perspectief*: een verslag van vijf jaar drugvoorlichting in Overijssel.  
Almelo, Overijssels Centrum voor de geestelijke gezondheidszorg, 1976.

Bianchi, H., M. Simondi and I. Taylor. *Deviance and control in Europe*; papers from the European group for the study of deviance and social control.  
London etc., Wiley, 1975.

Blaey, J.M. *Nota inzake de strategische planning*; een concretisering ten aanzien van de bestrijding van diefstal door middel van braak.  
's-Gravenhage, Gemeentepolitie, 1977.

Brandt, H. *Het seksuele delikt en de minderjarige*; strafrechtelijke benadering van seksueel contact met en tussen minderjarigen.  
Amsterdam, Vrije Universiteit, 1975.  
Doctoraal-scriptie Vrije Universiteit.

*Criminal justice in the United States 1970-1975*; an overview of developments in criminal justice prepared for the fifth United Nations congress on the prevention of crime and treatment of offenders, Geneva, september 1975.  
Washington, United Nations, 1975.

Damm, R. *Systemtheorie und Recht*; zur Normentheorie Talcott Parsons'.  
Berlin, Duncker and Humblot, 1976.  
Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtstat-sachenforschung, 37.

Folkard, M.S., D.E. Smith and D.D. Smith. *Impact intensive matched*; probation and after-care treatment.

London, H.M.S.O., 1976.  
Vol. II. the results of the experiment.

Foppen, J.W., G.P. Hoefnagels en J. Quik. *Perspektief-inzicht; een kwantitatief onderzoek naar de bruikbaarheid van een meetinstrument voor een kwaliteit van behandeling in kinderbeschermingsinrichtingen.* Rotterdam, Afdeling criminologie en kinderrecht van de Erasmus Universiteit, 1977.

Gieles, F. *Groepsleider. . . een vak apart; methodisch werken met de leefgroep.* Alphen a/d Rijn, Samsom, 1977.

Groenier, K., en H. Timmerman. *Verkrachting?* Groningen, Criminologisch instituut Rijksuniversiteit Groningen, ca. 1977.

Hampton, R.E. *Sentencing in a children's court and labelling theory.* Wellington, New Zealand, Research section, Department of justice, 1975.

Hauber, A.R. *Gedrag van mensen in beweging; onderzoek naar agressie in het verkeer en fraude bij het openbaar vervoer.* Krommenie, Rotatie boekendruk, 1977.  
Proefschrift R.U. Leiden.

Jeugdwelzijn; *op weg naar een samenhangend beleid; gemengde interdepartementale werkgroep jeugd-welzijnsbeleid; (voorz. G. Mik).* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

Jongejan, S.E. *Buitenlanders in Nederland terecht; uitg. door de voorlichtingsdienst van het Ministerie van Justitie.* 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1977.

Jongman, R.W. *Geweld van jongeren.* Brussel, Studiecentrum voor jeugdmisdadigheid, ca. 1975.

Kamstra, W.W.M., en E. Leuw. *Onderzoek naar het effect van het optreden van de officier van justitie op het recidivepatroon bij strafrechtelijk minderjarigen.* Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Criminologisch instituut 'Bonger', 1975.

Leuw, E. *Deviantie en delinquentie in de nieuwe woongebieden in Zuidelijk Flevoland; een analyse van de dagrapporten van de politie, 1967-1975.* Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Criminologisch instituut 'Bonger', 1976.

Moerings, L.M. *De gevangenis uit, de maatschappij in; de gevangenisstraf en haar betekenis voor de sociale contacten van ex-gedetineerden.* Amsterdam, P.E.T., 1977.  
Proefschrift Utrecht.

Onderzoek *voetbalcriminologie*; door N.J. van Giessen, R. Gijzel, H.P.G.A.M. de Rooij et al.; onder leiding van G.P. Hoefnagels en A. Wassing.  
Rotterdam, Erasmusuniversiteit, faculteit der rechtsgeleerdheid, afdeling criminologie en kinderrecht, 1977.

Pepinsky, H.E. *Crime and conflict*; a study of law and society; ed. by C.M. Campbell and P.N.P. Wiles.  
London, Robertson, 1976.

Perlstein, G.R., and T.R. Phelpe. *Alternatives to prison, community-based corrections*; a reader.  
Pacific Palisades, Goodyear, 1975.

*Pers en rechtspraak*; rapport van een werkgroep gevormd op initiatief van de Nederlandse Orde van Advocaten; (voorz. L.H.C. Hulsmán).  
Zwolle, Tjeenk Willink, 1977.

*Rijden onder invloed*; een literatuurstudie.  
Voorburg, Stichting Wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid (SWOV), 1976.

121

Schuyt, C.J.M., C.A. Groenendijk en B. Sloot.  
*De weg naar het recht*; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening.  
Deventer, Kluwer, 1976.

Smale, G. *Slachtoffers van ernstige vermogens- en geweldsmisdrijven*; Deel I: de materiële problematiek.  
Groningen, Criminologisch instituut, 1977.

Snel, B. *Kijken in de rechtszaal*; een observatie-onderzoek naar buiten-juridische factoren die ter zitting het vonnis van de politierechter beïnvloeden.  
Alphen a/d Rijn, Samsom, 1977.

*Some developments in Nordic criminal policy and criminology*; by E. Aspelin, N. Bishop, H. Thornstedt et al.  
Stockholm, Scandinavian research council for criminology, 1975.

Suyver, J.J.H. *De zeggenschap over het politie-  
orgaan naar Nederlands recht*.  
Arnhem, Gouda Quint, 1976.  
Proefschrift R.U. Leiden.

*Violence*; ed. by N. Tutt.  
London, H.M.S.O., 1976.  
Department of health and social security, development group social work service.

Zwanenburg, M.A. *Prediction in criminology*.  
Nijmegen, Dekker & Van de Vegt, 1977.  
Proefschrift K.U. Nijmegen.

**Redactie**

drs. G. A. van Bergeijk

drs. M. W. Bol

mr. M. R. Duintjer-Kleijn

Wetenschappelijk onderzoek- en documentatie-  
centrum, Bogaard-Centre, Churchilllaan 366,  
Rijswijk

**Voor inlichtingen en adreswijzigingen**

Telefoon 94 93 83, toestel 137

**Druk**

Staatsdrukkerij 's-Gravenhage

**Uitgave**

van het Ministerie van Justitie

*Opname in dit blad betekent niet, dat de  
inhoud van het artikel het standpunt van de  
Minister van Justitie weergeeft.*

*Het wetenschappelijk onderzoek- en  
documentatiecentrum wil slechts uw aandacht  
vestigen op hetgeen in de vakliteratuur leeft.*