

nummer 8/1977

**O.M. en  
strafvorde-  
ringsbeleid**

---

**W**

wetenschappelijk

---

**O**

onderzoek- en

---

**D**

documentatie

---

**C**

centrum

---



# Justitiële verkenningen

# Inhoud

blz.

- 3        **De organisatie van de strafvordering door het Openbaar Ministerie; *een inleidend artikel.***
- 31       **mr. L. Oranje** De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid.
- 39       **Walter B. Miller** Ideologie en criminele politiek.
- 46       **Michel Crozier** Het bureaucratische systeem van organisatie.
- 60       **Jay A. Sigler** Openbare strafvervolgning in Engeland en Wales.
- 66       **Literatuuroverzicht**
- 66       Algemeen
- 67       Strafrecht en strafrechtspleging
- 74       Criminologie
- 82       Gevangeniswezen
- 87       Reclassering
- 88       Kinderbescherming
- 90       Politie
- 90       Drugs
- 92       **Boekwerken**

# Voorwoord

2

In ons land is het Openbaar Ministerie, ook wel genoemd de staande magistratuur, de instantie die behalve met de leiding van het opsporingsonderzoek door de politie, in de eerste plaats belast is met de vervolging van strafbare feiten. De ontwikkelingen in de laatste jaren hebben ervoor gezorgd, dat de taak van het Openbaar Ministerie steeds gecompliceerder is geworden. De organisatie van de strafvordering door het O.M. zal het onderwerp zijn van de in december aanstaande te houden najaarsconferentie van Openbaar Ministerie en departement van justitie. Aan deze bijeenkomst wordt van de kant van het O.M. deelgenomen door de procureurs-generaal en de 19 hoofdofficiëren van justitie; van de zijde van het departement zullen de politieke en ambtelijke leiding alsmede de hoofden van de beleidsafdelingen aanwezig zijn.

De veronderstelling dat het voor de conferentie gekozen onderwerp ook de belangstelling heeft van een breder publiek, is voor de redactie van Justitiële verkenningen aanleiding geweest om hieraan een themanummer te wijden.

Zoals gebruikelijk is ook tijdens de voorbereiding van dit nummer van gedachten gewisseld met een aantal deskundigen op het betreffende terrein. Dit keer zijn achtereenvolgens gesprekken gevoerd met mr. A.G. Bosch, officier van justitie te 's-Hertogenbosch; mr. J.J.Th. Corsten, hoofdofficier te Breda; mr. J.P. Hustinx, procureur-generaal bij het gerechtshof te Arnhem, mr. L.C.M. Meijers, sinds kort officier van justitie te Assen, en met mr. P. Mostert, loco-secretaris-generaal van het ministerie van binnenlandse zaken.

Naast een inleidend artikel is een samenvatting opgenomen van een lezing gehouden door mr. L. Oranje, loco-secretaris-generaal bij het ministerie van justitie, over de politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid. Tenslotte volgt een aantal samenvattingen van buitenlandse artikelen die op het onderwerp betrekking hebben.

# De organisatie van de strafvordering door het openbaar ministerie

## 1. Inleiding

Er hebben zich in onze maatschappij vanaf het begin van deze eeuw verschillende veranderingen voorgedaan. Een drietal ontwikkelingen welke in het bijzonder van invloed zijn geweest op het functioneren van het openbaar ministerie (O.M.) willen wij hier met name noemen.

In de eerste plaats leidde de toenemende overheidsbemoeiing op steeds meer terreinen ten gevolge van het ingewikkelder worden van de maatschappij en de groeiende noodzaak om bij te sturen tot een *grote stroom van 'bijzondere' administratieve wetten met strafbepalingen*. Als voorbeelden van gebieden waarop dit soort wetten van toepassing zijn, vallen onder andere te noemen: het economisch recht, het milieurecht en het verkeersrecht (zie voor een opsomming van de voornaamste wetten — tot 1968 — op deze buiten de sfeer van het commune strafrecht gelegen gebieden de bijlage I bij het preadvies van Mostert, 1968). Mostert wijst erop dat dit nieuwe strafrecht een ander karakter heeft dan het commune strafrecht. De maatschappelijke doelmatigheid is zowel de grondslag voor dit recht, als ook de norm voor de wijze van handhaving ervan. Dit soort delicten hoeven volgens hem op zich zelf niet altijd zo ernstig te zijn, maar met grote frequentie gepleegd kunnen zij ten gevolge van hun neiging om infectueus te zijn een epidemisch karakter krijgen. Juist deze delicten lenen zich voor het voeren van criminele politiek, omdat de wetshandhaving niet zo zeer gericht is op de individuele overtreding, maar meer op het bereiken van een gewenst maatschappelijk effect. Het uitgangspunt is hierbij niet in de eerste plaats het doen ophouden van alle strafbare gedragingen, maar veeleer het binnen aanvaardbare grenzen houden ervan. In de tweede plaats kan naast het ingewikkelder worden van de samenleving en de daaruit voortkomende stroom van regelingen gewezen

worden op de invloed die is uitgegaan van de schaalvergroting (verstedelijking), de toegenomen mobiliteit, de opkomst van de techniek en de massamedia, en mede ten gevolge van deze ontwikkelingen het aan kracht inboeten van verschillende sociale controlemechanismen zoals de godsdienstige gemeenschap, het gezin, de buurt en het dorp.

Samen met de snel in aantal toenemende strafbepalingen leidden deze ontwikkelingen tot een sterke *stijging van het aantal strafzaken*. Jettinghof (1976) geeft enkele cijfers waaruit blijkt hoe sterk het aantal door het O.M. afgedane zaken is toegenomen. In 1924/25 deden 121 officieren 61.475 misdrijven en overtredingen af, terwijl in 1971 145 officieren 1.062.515 zaken afdeden. Hij vermeldt verder dat in de periode van 1924 tot 1971 het aandeel van het O.M. in het totaal aan door de rechter en het O.M. afgedane zaken van 20 tot 75 procent toenam. Omdat hierbij geen onderscheid is gemaakt tussen de verschillen in toename van het soort zaken, zijn uit deze cijfers weliswaar geen rechtstreekse conclusies te trekken over de vergroting van de werkdruk van de officieren, maar kan wel worden geconstateerd dat de O.M.-organisatie als geheel nú een belangrijk grotere stroom van zaken dient te verwerken dan voorheen het geval was. Ter verdere illustratie van het aantal gevallen waarin beslist moet worden, valt te vermelden dat blijkens het jaarverslag O.M. over 1976, het O.M. in dat jaar alleen al aan misdrijfzaken en zaken ten aanzien van strafrechtelijk minderjarigen wegens overtredingen (met uitzondering van economische en belastingdelicten) 67.489 zaken heeft afgedaan.

In de derde plaats kan worden vermeld dat de waarneembaarheid van hetgeen het bestuur doet onder invloed van de massamedia en de steeds groter wordende openbaarheid van bestuur sterk is vergroot. Met het mondiger worden van steeds meer burgers kon *kritiek* op het overheidsbeleid verwacht worden, zeker in een tijd waarin gezagsdragers door hun deskundigheid moeten zien te overtuigen en niet louter door de formele positie die zij bekleden. Ten aanzien van de strafrechtstoepassing gold (en geldt) deze kritiek vooral de ongelijkheid in de straftoemeting. Zowel in de

massamedia als in de vaktijdschriften zijn thema's als 'vertrouwen in de rechtspraak' en 'klassejustitie' regelmatig onderwerp van discussie.

Binnen het kader van de meer algemeen maatschappelijke ontwikkelingen deden zich ook op het terrein van het strafrecht een aantal veranderingen voor die van invloed zijn geweest op het beleid en de organisatie van het O.M.

Ten eerste veranderde in de loop der jaren *het denken over het functioneren van het strafrecht*.

Er groeide een toenemende belangstelling voor het doen en laten van de verschillende organen der strafrechtspiegling. Er vallen hierbij (ruwweg) twee verschillende visies op het strafrecht en de strafrechtstoepassing te onderscheiden.

Aan de ene kant was er de opkomst van de 'social engineering' gedachte (Enschedé en Hulsman onder anderen) waarbij de nadruk wordt gelegd op de mogelijkheid het strafrecht als stuursysteem te beschouwen en de strafrechtsorganen als besturende instellingen die criminele politiek zouden moeten bedrijven. Het accent ligt hierbij op de waarden 'rationaliteit' en 'doelmatigheid'. De aanhangers van de 'due process' gedachte (Peters) echter, benadrukken het rechtsbeschermende karakter van het strafrecht tegen willekeurig overheidsoptreden. Zij wijzen op het belang van het 'fair trial' beginsel, zoals de strijd 'met gelijke wapens'. Deze twee opvattingen vinden elkaar in de stelling dat ondoelmatig gebruik van het strafrecht niet ten goede komt aan het rechtmatigheidskarakter ervan, en dat omgekeerd een verzwakking van het rechtmatigheidskarakter afbreuk doet aan de doelmatigheid. Hierbij kan vooral worden gedacht aan de (ongerechvaardigde) verschillen in de rechtsbedeling. Wij zullen het op deze plaats laten bij de weergave van de opvatting dat er een 'sterke verwevenheid (is) tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid' (Van der Feltz, 1969).

In de tweede plaats deden zich een aantal ontwikkelingen voor in de *strafrechtstoepassing* (penitentiair recht). Het arsenaal aan strafmogelijkheden dat door de wetgever van 1886 met opzet zeer beperkt was gehouden, veranderde na verloop van tijd fundamenteel van karakter. Het aantal keuzemogelijkheden nam

toe, zodat een steeds grotere mate van individualisering bij de straftoemeting mogelijk werd. De rechtsgelijkheid dreigde hierdoor echter gevaar te lopen, zodat als reactie op deze individualisering de gedachte van de harmonisering van de straftoemeting gaandeweg opgeding doen.

Tenslotte deden zich op het terrein van de wetgeving een aantal ontwikkelingen voor welke voor het O.M. (en voor de rechter) van grote betekenis zijn geweest. Twee hoofdlijnen willen wij hier speciaal noemen. In de eerste plaats was er de hiervoor al vermelde sterke toeneming van het aantal administratieve wetten met strafbepalingen.

Daarnaast deed zich echter het feit voor dat de wetgever de snelle maatschappelijke ontwikkelingen toch niet geheel meer kon bijhouden. De taak van de wetgever werd nog moeilijker door de sterke groei naar een steeds pluriformer wordende maatschappij, waarbij er ten aanzien van vele vaak zeer wezenlijke vraagstukken geen eenstemmigheid bestaat. Belangrijke beslissingen kunnen niet dan na een politiek compromis genomen worden. Daar waar dit niet mogelijk blijkt of waar de te regelen materie nog te sterk in ontwikkeling is, zal de wetgever — als hij al tot een regeling komt — zijn toevlucht meer dan eens moeten nemen tot het geven van normen in vage termen. Ten gevolge van deze gang van zaken doen zich verschillende vragen voor betreffende de rechtszekerheid, de legitimatie van de beslissing en de verhouding tot de wetgever. Wij verwijzen hiervoor naar de discussie over de rechtsvinding (onder anderen Van Gerven, 1974 en 1977, en Langemeijer in R.M.-Themis, 1977, nr. 5, blz. 505).

Wij zagen dat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen hand in hand gaan met die op het terrein van de strafwetgeving en strafrechtstoepassing. Beidè ontwikkelingen *versterken elkaar over en weer*: Het afgenomen ontzag voor de gezagsuitoefenaars en het gezag van de wet vond zijn weerslag in verschillende vormen van 'burgerlijke ongehoorzaamheid'. Door het feit dat deze acties in sommige gevallen toch een zekere legitimering kregen, werd de onzekerheid over hetgeen als strafbaar moest worden beschouwd, vergroot. Het niet vervolgen van sommige op zich zelf strafbaar

gestelde gedragingen veroorzaakte weer een verzwakt normbesef.

Het is niet mogelijk in het kader van deze inleiding uitvoerig op deze processen in te gaan. Het gaat er hier slechts om aan te geven dat al deze ontwikkelingen afzonderlijk en in onderling verband van invloed zijn geweest op zowel het functioneren als op de organisatie van het O.M. Teneinde dit nader te adstrueren zullen wij in de volgende paragraaf een tweetal ontwikkelingen verder uitdiepen en laten zien wat de invloed hiervan is geweest op het functioneren van het O.M. In de derde paragraaf wordt vervolgens ingegaan op enkele problemen die zich kunnen voordoen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, alsmede aan de inhoud die door het O.M. aan het bedrijven van criminele politiek wordt gegeven. In paragraaf vier zal worden nagegaan wat de invloed is geweest van de in de voorgaande paragrafen besproken veranderingsprocessen. Tot slot zal in paragraaf vijf aan de hand van een tweetal thema's worden ingegaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

7

## **2. Enige ontwikkelingen in het functioneren van het Openbaar Ministerie**

Vanzelfsprekend kan van enige volledigheid geen sprake zijn wanneer we thans trachten een tweetal hoofdlijnen te schetsen van de ontwikkelingen die op het doen en laten van het O.M. van grote invloed zijn geweest. In het kader van dit artikel echter is beperking nu eenmaal geboden en bij wijze van illustratie kan ook het aangeven van hoofdlijnen zijn nut hebben.

Toen in 1881 ons Wetboek van Strafrecht tot stand kwam, kenmerkte het zich door zijn eenvoud en duidelijkheid. De strafbare feiten stonden er duidelijk in omschreven, het systeem van de strafuitsluitingsgrond was eenvoudig in opzet, vervolgen was regel en het straffenarsenaal was beperkt. In de loop der jaren is van deze 'eenvoudige' opzet weinig overgebleven. De wetgever die in 1881 in staat was (geweest) een wetboek te construeren dat een duidelijke neerslag was van de maatschappelijke opvattingen van dat ogenblik bleek steeds minder in staat de maatschappelijke ontwikkelingen (op de voet) te volgen. De



inhoud van een begrip als 'aanstotelijk voor de eerbaarheid' is bijvoorbeeld sinds 1881 radicaal gewijzigd en ook het denken over de toelaatbaarheid van abortus provocatus geeft een dergelijke ontwikkeling te zien.

Door politieke omstandigheden blijkt het niet mogelijk een nieuwe consensus te bereiken en daardoor ontstaat er spanning tussen de wettelijke bepalingen en het maatschappelijk gevoelen, een spanning die direct van invloed is op het O.M. (Bloemenhove, pornografie-beleid).

Ook het systeem van de strafuitsluitingsgronden onderging in de loop der jaren aanzienlijke wijzigingen, voornamelijk in zaken waarin een beroep werd gedaan op het ontbreken van de zogenoemde materiële wederrechtelijkheid.

Weliswaar is sinds het beroemde veeartsarrest (HR 20 febr. 1933, NJ 1933, blz. 918) dit beroep in tal van vonnissen en arresten op zakelijke gronden verworpen, maar het is toch in beginsel als een beroep op een strafuitsluitingsgrond erkend en ook door de lagere rechter in enkele gevallen feitelijk aanvaard. Het zal duidelijk zijn dat ondanks de reserve van de Hoge Raad, deze ontwikkeling voor het optreden van het O.M. van grote betekenis is (geweest) en tot een (extra) stuk onzekerheid over het slagen van een strafvervolgging aanleiding geeft.

Die strafvervolgging is — en dat is een derde verandering die men kan signaleren — in de loop der jaren steeds minder een vanzelfsprekende zaak geworden. Zo blijkt uit het Jaarverslag O.M. 1976 dat het percentage beleidssepots (met uitzondering van economische en belastingdelicten) in dat jaar 22 procent van het totaal der afdoeningen van misdrijfzaken uitmaakte. Van Dulleman (1958) vermeldt een eigen onderzoekje in het ressort Amsterdam tot een percentage van 3 tot 5. Weliswaar gaat het niet om geheel vergelijkbare zaken, maar het verschil is toch te sprekend om daarop te kunnen worden teruggevoerd.

De aan deze verschuiving ten grondslag liggende veranderde opvattingen laten zich niet alleen gelden bij de vervolging, maar ook bij de opsporing. Meer en meer wint de gedachte veld dat het niet nodig is om alle gepleegde strafbare feiten op te sporen, dat niet het uitbannen van

bepaalde gedragingen doelstelling van het strafrechtelijk — en dus ook van het politieel — optreden moet zijn, maar dat het binnen zekere grenzen houden daarvan centraal dient te staan. Een opvatting overigens die in sterke mate gestimuleerd zal zijn door het meer en meer ontbreken van de feitelijke mogelijkheid om alles op te sporen, gezien de nijpende personeelsproblemen waarop de politie steeds opnieuw wijst.

Naast deze veranderingen in het denken over strafwaardigheid en strafvervolging hebben zich ook ten aanzien van de toepassing van de sancties de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Zoals gezegd kende het Wetboek van 1886 slechts één hoofdstraf voor misdrijven, te weten de vrijheidsstraf. De wetgever ging er vanuit dat door deze eenvoud de onderlinge vergelijkbaarheid der straffen en de toebedeling daarvan in de juiste verhouding tot de zwaarte der feiten zou worden bevorderd. Wanneer de rechter recht zou doen, uitgaande van het specifieke maximum voor het betreffende delict en rekening houdend met strafverzwappende en strafverminderende omstandigheden, zou, zo meende men, als het ware vanzelf de gewenste rechtsgelijkheid ontstaan. Al spoedig evenwel begon het systeem, ontworpen door de wetgever van 1886, scheuren te vertonen. In 1915 werd het mogelijk de vrijheidsstraf voorwaardelijk niet tenuitvoer te leggen.

9

In theorie — zo meende men in die dagen — was dit nog geen principiële aantasting van het systeem, in de praktijk evenwel bleek het een gevoelige aanslag daarop. De fictie van de ene strafsoort bleef nog wel enige jaren in stand maar kreeg in 1925 een nieuwe slag te incasseren toen de verminderde toerekeningsvatbaarheid werd geregeld en de gedeeltelijk voorwaardelijke straf werd ingevoerd. Daarna werd het strafpakket meer en meer uitgebreid en als vanzelf, maar ook onder invloed van het denken over de straf, was een toenemende individualisering daarvan het gevolg. Met name invoering van de Beginselenwet gevangeniswezen in 1951 en vooral art. 26 daarvan betekende een verdere stap weg van de eenvoud die in 1886 zo belangrijk werd geacht. Die individualisering leidde ertoe dat van het systeem door de wetgever van

1886 bedoeld, tenslotte niet veel meer overbleef.

Door de enorme toename van het aantal strafbepalingen, bijvoorbeeld op het terrein van het economisch en in het administratief en verkeersstrafrecht, en door de frequente overtreding daarvan, begon de wal echter het schip te keren. Individualisering werd bij dergelijke hoeveelheden strafzaken onmogelijk en gezien de aard ervan (bagatelzaken) ook uit efficiency-overwegingen ongewenst.

De invoering van de zogenaamde 'economische-officier' in 1951 had al spoedig tot gevolg dat overlegstructuren begonnen te ontstaan waarbij afspraken werden gemaakt over de afdoening van dergelijke delicten.

10 Nog langs andere weg werd aan het individualiseringsstreven afbreuk gedaan. De bijzondere rechtspleging, geconfronteerd met grote aantallen landverraders en collaborateurs kon niet anders doen dan bij de berechting van deze delinquenten volgens zoveel mogelijk objectieve criteria te werk te gaan. En zo geschiedde. Weliswaar nog niet volgens landelijke richtlijnen maar wel op provinciaal niveau.

Landelijke richtlijnen kwamen er wel voor de transactie in handen van de politie. Er werd een tariefsysteem opgebouwd zonder dat nog op de individuele kenmerken van daad en daders werd gelet. Wie meende op die manier onvoldoende aan zijn trekken te zijn gekomen stond altijd nog de weg naar de rechter open. Echter ook diens marge bleek in de praktijk niet al te ruim te zijn.

Deze ontwikkeling die als het ware vanuit het O.M. zelf voortkwam werd ondersteund door de resultaten van wetenschappelijk onderzoek die aan het eind van de zestiger en het begin van de zeventiger jaren door Buikhuisen c.s. werden uitgevoerd op het terrein van het verkeersrecht. Uit deze onderzoeken bleek dat enerzijds van aanzienlijk regionale verschillen in strafvorderings- en straftoematingsbeleid sprake was, anderzijds dat de diverse strafmodaliteiten elkaar in effectiviteit, zowel in generaal — als speciaal — preventieve zin, niet veel ontliepen. Mede op grond van deze onderzoeksresultaten is men gekomen tot het formuleren van uitgangspunten voor de strafvordering bij deze categorie van delicten.

Al deze, 'Fremdkörper' in de idee van een geïndividualiseerde straftoemeting hebben er toe geleid dat voor een aantal delicten die individualisering meer en meer op de achtergrond is geraakt en het streven naar harmonisering de overhand kreeg. Ze hebben — samen met de ontwikkelingen welke hierboven werden geschetst en in samenhang met de algemene maatschappelijke veranderingen — het O.M. meer en meer bewust gemaakt van de noodzaak tot het voeren van een 'criminal policy'.

Een dergelijke accentverschuiving in de taken van een organisatie is vanzelfsprekend niet zonder gevolgen voor die organisatie zelf. In de volgende paragraaf zullen we daarom eerst nagaan op welke wijze getracht is aan die 'criminal policy' inhoud te geven door gebruikmaking van de beleidsruimte die het O.M. nu eenmaal heeft. Daarna zullen we in paragraaf vier ingaan op de consequenties van dit alles voor de organisatie van het O.M.

11

### 3. Beleid en criminele politiek

Hoewel het O.M. altijd al beleid heeft gevoerd (zie het interim-rapport van de werkgroep Structuur-O.M., 1968), is het bedrijven van criminele politiek echter een ontwikkeling van de laatste jaren. Deze ontwikkeling is nog niet afgesloten. Wij zullen in deze paragraaf ingaan op enkele problemen die zich bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en criminele politiek kunnen voordoen, alsmede aan de inhoud die door het O.M. aan de criminele politiek is gegeven.

#### *Problemen bij beleid*

Een van de eerste problemen waar men bij het ontwikkelen van beleid<sup>1</sup> op stuit, is de keuze van de doeleinden en de afstemming daarop van de middelen. In de context van de strafrechtspleging betekent het ontwikkelen en voeren van beleid op onderdelen een afstemming op de doeleinden van het strafrechtssysteem als geheel. De visie op de plaats en functie van het strafrechtssysteem wordt sterk

<sup>1</sup> In deze subparagraaf wordt onder 'beleid' zowel criminele politiek alsook beleid in beperktere zin verstaan, aangezien zich in beide gevallen gelijksoortige problemen voordoen.

bepaald door de attitude (het conglomeraat van waarneming, oordelen en gedrag) van de persoon in kwestie (Miller, 1973; zie diens artikel op blz. 39).

Maar ook al onderschrijft men wel dezelfde doeleinden, dan betekent dit nog niet dat men ook tot dezelfde beslissingen zal komen. Zo kan men het bijvoorbeeld eens zijn over het strafdoel, maar tegelijkertijd tot een zeer uiteenlopende keuze van middelen komen, terwijl men het geheel oneens kan zijn over het strafdoel en toch tot dezelfde middelenkeuze kan besluiten (Van der Kaaden en Steenhuis, 1976).

In het jaarverslag O.M. over 1974 wordt in verband met het ontbreken van eenheid in de opvattingen over de doeleinden van de strafwet en de straf zeer realistisch opgemerkt dat die eenheid 'wel nimmer zal kunnen worden bereikt'. Heeft vroeger de rechtsfilosofie een duidelijke invloed gehad op de formulering van de strafdoelen (Von Feuerbach en Polak onder anderen), op het ogenblik biedt de wetenschap aanmerkelijk minder houvast. Zo wordt in de recente literatuur gesproken van conflicterende doelstellingen (Denkers, 1976) en zelfs van een doelstellingscrisis (Zwanenburg, 1974).

12

Wel kan een groeiend besef worden gesignaleerd dat het niet zinvol lijkt te spreken over 'de' doelstelling(en) van 'het' strafrecht. Men is thans geneigd onderscheid te maken naar het soort delicten waar men mee te maken heeft. Zo zal er ten aanzien van de bestrijding van de zware criminaliteit een ander uitgangspunt worden gehanteerd dan bij het tegengaan van de strafbare gedragingen in de sfeer van de overtredingen.

In verband met deze nuanceringen is het ook de vraag in hoeverre de methode der *beleidsanalyse* kan bijdragen aan een zinvolle concretisering van doeleinden, op een zodanige wijze dat diegenen die het beleid moeten uitvoeren met een duidelijk omschreven en praktisch toepasbare taakopdracht kunnen werken. In deze benadering worden namelijk eerst de hoofd-doelstellingen vastgesteld, waaruit vervolgens op logisch-deductieve wijze de subdoelstellingen en tenslotte de enkelvoudige doelstellingen kunnen worden afgeleid (zie bijvoorbeeld de hoofd- en subdoelstellingen van het ministerie van justitie

zoals weergegeven in de memorie van toelichting bij de justitiebegroting voor 1978).

Omdat er ten aanzien van de methoden der beleidsanalyse vraagtekens zijn te plaatsen (bijvoorbeeld over de houdbaarheid van de stelling dat de sub- en enkelvoudige doelstellingen op logische wijze te deduceren zijn uit de hoofddoelstellingen) en omdat de beleidsanalyse vooral gericht is op de voorbereidende, vormende en evaluerende fasen van het beleid, moet bovenstaande vraag of deze methode wel zo geschikt is voor de vertaling naar de uitvoering van het beleid ontkennend beantwoord worden. Een mogelijk betere benadering biedt wellicht de methode van het '*management by objectives*' (MBO). De MBO is een methode van 'management' om de samenwerking tussen leden van een organisatie te coördineren en de doelgerichtheid daarvan te vergroten door organisatieonderdelen en leidinggevende functionarissen te confronteren met door hen te realiseren genormeerde taken (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1977). In tegenstelling tot de beleidsanalyse is de MBO vooral gericht op de uitvoering van beleid. De zo operationeel mogelijk te realiseren taken (de 'objectives') moeten vanzelfsprekend zo sterk mogelijk verbonden zijn met de beleidsdoelstellingen, het algemeen basisplan van actie. Deze kunnen min of meer vaag omschreven blijven, als maar duidelijk is welke de objectives zijn. Het is nu eenmaal gemakkelijker op de meer bescheiden schaal van de concrete taakuitoefening te operationaliseren, dat wil zeggen: vertaling in heldere, in de concrete situatie 'werkbare' termen.

Doeleinden moeten echter niet alleen zo helder mogelijk geformuleerd zijn, ze moeten — wil men effectief en efficiënt werken — ook zo veel mogelijk door de deelnemers *geaccepteerd* zijn, welke acceptatie gemakkelijker zal zijn naarmate de groepsdoelen en de persoonlijke doeleinden samenvallen (Van der Graaf, 1975). Een zekere vaagheid in de omschrijving van organisatie-doeleinden kan voor de uitvoerders het niet ongunstige neveneffect hebben dat zij een grotere marge krijgen om zelf te beslissen. Bij een benadrukken van de noodzaak van coördinatie en harmonisatie in verband met de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is het echter de

vraag in hoeverre een vaagheid in omschrijving van de justitiële doeleinden wenselijk is.

### *Criminele politiek*

Nu wij in het bovenstaande zijn ingegaan op enkele problemen die zich voordoen bij het vaststellen van de doeleinden van beleid en criminele politiek, willen wij hier nagaan op welke wijze het O.M. inhoud kan geven aan het bedrijven van criminele politiek. Hiertoe willen wij eerst bezien over welke *instrumenten* het O.M. beschikt.

Ons wetboek van strafvordering biedt het O.M. een beleidsinstrument van groot belang in de artikelen 167,2 en 247,2, waarbij aan het O.M. de mogelijkheid wordt gegeven van vervolging af te zien op gronden aan het algemeen belang ontleend (het *opportunitetsbeginsel*).

14

Nu er in ons wetboek niet gekozen is voor het legaliteitsbeginsel en iedere officier in beginsel zelfstandig zou kunnen uitmaken in welke gevallen hij vervolging opportuun acht, is *coördinatie* noodzakelijk ten aanzien van de wijze waarop de individuele officieren beslissen, wil het O.M. als geheel van deze *beleidsruimte* ook op een beleidsmatige wijze gebruik maken en wil het in staat zijn criminele politiek te bedrijven. Dit geldt des te meer nu er blijkens de Jaarverslagen O.M. over 1970 en 1976 een verschuiving valt te constateren van het 'waarom niet' naar het 'waarom wel' vervolgen. In paragraaf twee (blz. 8) werd al aangegeven dat het percentage beleidssepots in de loop der jaren is toegenomen (tot 22 procent van het totaal aantal wijzen van afdoening door het O.M.). De mate waarin aldus gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het opportunitetsbeginsel biedt en de mate waarin de controle door de rechter dan wel door het parlement (via de minister van justitie) wordt uitgeoefend zijn van invloed op elkaar (zie onder meer: Van Maarseveen (1977), Corstens (1974), Van Veen (1975 en 1977) en Oranje (1976); zie diens artikel op blz. 31).

De coördinatie van het doen en laten van de verschillende individuele officieren vond gestalte in het streven naar een zo groot mogelijke *harmonisering* van de strafvordering. Mede ten gevolge van de kritiek op de ongelijkheid in de rechtspleging, vooral ten aanzien van

de *strafstoemeting*, zijn er verschillende 'harmoniseringsprojecten' gerealiseerd en staan andere nog op stapel. Het terrein van de kantongerechts-criminaliteit was een dankbaar gebied voor harmonisering. In overleg met alle geledingen binnen het O.M., en na (informele) consultatie van de kantonrechters, is de zogenaamde 'landelijke lijst van tarieven' tot stand gekomen betreffende de meest voorkomende overtredingen. Er kan worden gesteld dat tegenwoordig verschillen in strafstoemeting in deze sector in het algemeen kunnen worden verklaard door de bijzondere omstandigheden van het concrete geval (Josephus Jitta en Slagter, 1975). Ten aanzien van de misdrijfsector is harmonisering al een stuk moeilijker, omdat die 'bijzondere omstandigheden' hier verhoudingsgewijs vaker een rol zullen spelen. Een misdrijf waarbij harmonisering zeer urgent was, mede ten gevolge van de publiciteit die het verschil in strafstoemeting ten aanzien van dit delict kreeg en door de verhoudingsgewijs hoge frequentie waarin het zich voordeed, vormde de overtreding van artikel 26 Wegenverkeerswet (Rijden onder invloed).

Ten aanzien van de zware criminaliteit zijn op enkele parketten overlegprocedures voorgeschreven over de strafstoemeting. Juist hier kunnen verschillen in strafeis (van soms enkele jaren) bij in redelijke mate vergelijkbare zaken grote onrust en onlust opwekken.

Harmonisering en coördinatie hoeven niet alleen de tenlastelegging of het requisitoir te betreffen. Ook het *sepotbeleid* is een belangrijk terrein voor coördinatie. Op het ogenblik is een werkgroep binnen het O.M. bezig met het systematiseren van de sepotgronden, zodat ook harmonisatie van het sepotbeleid tussen de verschillende parketten kan plaatsvinden (Jaarverslag O.M. over 1976).

Om criminele politiek te kunnen voeren is het voor het O.M. van groot belang ook al in de *opsporingsfase* een greep op het gebeuren te hebben. De politie is immers 'gate-keeper' van het O.M.

Teruggekoppeld naar de opsporingsfase maakt het opportunitieitsbeginsel het stellen van prioriteiten mogelijk door middel van een genuanceerd opsporings- en verbaliseringsbeleid. De mogelijkheid van een (bewuste)



prioriteitenstelling is daarom zo belangrijk, omdat de politie tengevolge van de grenzen die haar omvang stelt aan het aantal zaken dat zij kan verwerken toch al prioriteiten moet stellen. Het is echter zeer de vraag of het O.M. wel voldoende greep op de politie heeft om ten aanzien van de opsporingsfase criminele politiek te kunnen bedrijven.

De tijd dat de officier van justitie in persoon de opsporing leidde ligt reeds zeer ver (1830) achter ons. De spanning tussen de formele positie van de officier als degene die de leiding heeft over de opsporing, en de feitelijke gang van zaken waarbij hij steeds minder greep krijgt op het doen en laten van de politie, speelt ook in Duitsland een belangrijke rol in de discussie over de verhouding tussen het O.M. en de politie (Steffen, 1975). Wij komen in de slotparagraaf op deze verhouding terug. Coördinatie en harmonisering kunnen gestalte krijgen door middel van het in- en externe overleg. In enkele gevallen wordt er gebruik gemaakt van *landelijke richtlijnen*, zoals ten aanzien van artikel 26 Wegenverkeerswet, de Opiumwet, de Vuurwapenwet, economische strafzaken en ten aanzien van nog een aantal strafbare gedragingen. Van echte richtlijnen is eigenlijk geen sprake; het betreft meer procedureregels. Deze regels bevatten hetzij aanwijzingen betreffende straftoemingsaspecten, de interpretatie van de wet, het overleg met het bestuur, of de criteria voor vervolging, hetzij een combinatie van twee van deze aspecten. De richtlijnen zijn in het algemeen niet zo strak opgesteld dat er geen enkele beleidsruimte over blijft. Naast de landelijke richtlijnen bestaan er ook nog verschillende ressortelijke richtlijnen.

Het harmoniseringsstreven en de coördinatie brengen met zich mee dat men genoodzaakt wordt te expliciteren waar men mee bezig is. Dit geeft tegelijkertijd de mogelijkheid een aantal controlepunten in te bouwen, teneinde het beleid te kunnen bijsturen. De andere poot waarop het harmoniseringsstreven steunt is de hiervoor al gememoreerde wens naar een grotere gelijkheid in de rechtsbedeling. De gulden regel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en de ongelijke gevallen gelijk naar de mate van hun ongelijkheid dient

hierbij als richtsnoer. Dat dit gemakkelijker is gezegd dan gedaan, behoeft geen betoog. Want wat zijn gelijke gevallen en wat is een gelijke behandeling? Uit tal van onderzoeken is gebleken dat mensen — ook straftoemeters — nogal kunnen verschillen in hun opvattingen over de vraag wanneer men met gelijksoortige gevallen te doen heeft. Ook is gebleken dat 'ieder het zijne' een begrip is waarmee men in de praktijk van de straftoemeting niet zo goed uit de voeten kan.

Toch zijn het deze concepten die aan de basis staan van het streven naar meer rechtsgelijkheid in de strafvordering. We zullen hier op de problemen die zich bij de realisering van dit streven voordoen niet verder ingaan. In het jaarverslag O.M. over 1976 is het onderwerp uitgebreid aan de orde gekomen. Wel willen we hier aandacht vragen voor een aspect van de rechtsgelijkheid dat ons inziens nogal eens wordt verwaarloosd, nl. de perceptie daarvan zowel door het publiek als geheel als door de individuele justitiabele. Zo wijst Van Doorn (1974) in zijn bespreking van het proefschrift van Franken erop dat men wel eens al te gemakkelijk afgaat op de resultaten van opiniepeilingen, waaruit naar voren komt dat men meent dat er sprake is van rechtsongelijkheid en dat dit ongewenst is. Als men echter de vraag naar de rechts(on)gelijkheid uit de tamelijk abstracte context van een enquête haalt, en men vraagt in een meer concrete situatie naar het oordeel over de (on)wenselijkheid van rechtsgelijkheid, dan blijken de mensen in vele gevallen een zekere mate van ongelijkheid in de behandeling wel te rechtvaardigen.

Wat de individuele justitiabele betreft heeft het uitgangspunt 'gelijke monniken, gelijke kappen' neergelegd in richtlijnen voor de straftoemeting, het gevaar zijn doel voorbij te schieten. Op basis van richtlijnen wordt individualisering van de straftoemeting moeilijker en dat kan er toe leiden dat, hoewel objectief gezien van gelijkheid sprake is, subjectief beschouwd de justitiabele het gevoel heeft onrecht te zijn gedaan. Het lijkt overigens niet zinvol één algemeen 'recept' te geven voor het probleem, hoe de spanning tussen het gelijkheidsbeginsel en het beginsel 'ieder het zijne' zou moeten worden opgelost.

Aan de ene kant is het niet mogelijk om op billijke wijze recht te doen door een strikt uniforme toepassing van de wet. Niet verwijtbare rechtsongelijkheid (Buikhuisen, 1977) doet recht aan het beginsel 'ieder het zijne', aan de individualisering. Aan de andere kant kan men echter de vraag stellen of dit beginsel wel in alle gevallen aan bod moet komen. Er valt hierbij te denken aan de in grote aantallen voorkomende lichte overtredingen. Ook hier gaat het om de vraag: wat beogen we met ons strafrecht en hoe kunnen we ons doel ten naaste bij bereiken? Bij het toepassen van sancties van overtredingen beogen we immers in de eerste plaats normbevestiging. De sanctie heeft hier vooral het karakter van een waarschuwing. De balans zal bij dit soort zaken eerder doorslaan ten gunste van een zo groot mogelijke gelijkheid in de straftoemeting (men denke aan de reeds vermelde landelijke lijst van tarieven). Wie een meer op het individu afgestemde behandeling van zijn zaak wenst, kan

18

altijd een beroep doen op de rechter. Tot slot van deze paragraaf willen wij opmerken dat het bedrijven van criminele politiek andere eisen stelt aan de organisatie van het O.M. dan vroeger het geval was. In de volgende paragraaf willen wij dan ook nader ingaan op de invloed die hiervan is uitgegaan op de organisatie van het O.M., zowel intern als ten aanzien van de contacten met andere organen. Er zal terloops gewezen worden op enkele inzichten uit de organisatieleer.

#### 4. Organisatie van het O.M.

Het O.M. heeft onder invloed van de hiervoor geschetste ontwikkelingen in een tijdsbestek van nog geen tien jaar een ware gedaanteverwisseling ondergaan. Overleg, delegatie en specialisatie zijn begrippen die de laatste tijd binnen het O.M. steeds meer ingang hebben gevonden.

Indertijd werd er dan wel beleid gevoerd, maar ten aanzien van het bedrijven van criminele politiek was er eerder sprake van 140 officieren die min of meer los van elkaar elk op eigen wijze opereerden.

Men heeft bij de omvorming van het O.M. tot orgaan van criminele politiek al dadelijk ingezien dat beleid niet uitsluitend gebaseerd kan zijn

op een hiërarchische structuur, maar dat dit vooral in gezamenlijk overleg en door coördinatie tot stand zou moeten worden gebracht. De al eerder genoemde Werkgroep Structuur-O.M. gaf de grote lijnen aan voor de noodzakelijke veranderingen, welke met behulp van een organisatie-adviesbureau werden uitgewerkt in communicatiemodellen en delegatieregelingen.

### *Communicatiemodellen*

De communicatiemodellen in het O.M. zijn in het leven geroepen teneinde een geïntegreerde beleidsvorming binnen de gehele organisatie van het O.M. (met uitzondering van het O.M. bij de Hoge Raad) mogelijk maken.

Er kunnen drie vormen worden onderscheiden:

#### Communicatiemodel 1.

De vergaderingen die voortvloeien uit de hiërarchische structuur van het O.M., te weten:

1. de vergadering van Procureurs-generaal;
2. de stafvergadering van de Procureur-generaal;
3. de vergadering van de Procureur-generaal met zijn Hoofdofficieren (ressortsvergadering);
4. de vergadering van de Hoofdofficieren met de leden van het arrondissementsparket (parketvergadering).

#### Communicatiemodel 2.

De vergadering met een beleidsvoorbereidende functie, te weten:

1. de vergadering ingesteld voor de beleidsvoorbereiding binnen een ressort (ressortsadviescommissie);
2. de vergadering van Resac-voorzitters;
3. de vergadering terzake van de beleidsvoorbereiding op landelijk niveau op specialistische terreinen.

#### Communicatiemodel 3.

De procedure ten behoeve van een snelle besluitvorming in situaties die grote spoed vereisen.

(zie ook het schema dat als bijlage is opgenomen op blz. 30).

Het O.M. kent dus een grote verscheidenheid aan overleg- en adviesorganen (modellen 1 en 2). Het O.M. heeft hierdoor een geheel eigensoortige organisatievorm, die nog het meest overeenkomt met een organisatievorm die in de

organisatieleer bekend is als de *overlegorganisatie* (R. Likert). Deze wordt gekenmerkt door een hiërarchie van overleggroepen. De hoogste gezagsdrager vervult hierin de rol van 'linking pin', de schakel tussen de verschillende niveau's. Aan de éne kant kan men dit soort organisatie zien als een goede vorm voor democratische besluitvorming, waarin de participanten gelegenheid hebben tot ontplooiing en een grote deelname aan de beslissingsprocessen. Aan de andere kant gaat men bij deze organisatievorm nog uit van de notie 'boven' en 'onder'. Dit komt aan het licht bij situaties waarin geen eenstemmigheid valt te bereiken via het overleg, of in gevallen waarin een snelle beslissing noodzakelijk wordt geacht. Men zal dan moeten terugvallen op de hiërarchische structuur. De beleidsbeslissingen worden in deze gevallen buiten het overleg om genomen. De communicatie vindt dan volgens een meer bureaucratisch model plaats tussen de gezagsdragers van de verschillende niveau's (zie model 3; men leze in verband met dit bureaucratische model de bewerking van een hoofdstuk van Crozier (1964) over de dysfunctionele aspecten van een bureaucratische organisatie (de 'bureaucratische cirkel') uit diens boek over 'The bureaucratic phenomenon', op blz. 46).

*Extern overleg* is er ook op alle niveau's, zowel met het binnenlands bestuur als met de politie. Het gezamenlijke overleg tussen de procureur-generaal, de commissaris der Koningin en de politie, of dat tussen de hoofdofficier, de burgemeester(s) en de politie, staat bekend onder de naam 'driehoeksoverleg'. Wij komen hier in de slotparagraaf op terug.

### *Delegatie*

Ter ontlasting van de officieren in verband met het grote aantal zaken (vaak van een routinematig karakter) en de vermeerderde werkdruk die van de overgang naar een meer beleidsmatige benadering het gevolg is (veel overleg), vond en vindt in toenemende mate delegatie en taakoverdracht plaats aan de parketsecretarissen. Hoewel de terminologie 'delegatie' vrij algemeen gebruikt wordt in dit verband, is het eigenlijk juist te spreken van *mandaat*. Delegatie heeft namelijk in de bestuurswetenschap de betekenis van overdracht van bevoegdheid aan een ander

orgaan, dat deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Bij de overdracht van bestuursbevoegdheid door middel van mandaat, wordt de bevoegdheid uitgeoefend in naam en onder verantwoordelijkheid van degene die deze bevoegdheid overdraagt (Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, 1977). Aan de hand van de rapportage over de mandaat-experimenten op de parketten te Breda en Maastricht, zijn voorstellen voor de organisatiestructuur en de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van het parketsecretariaat in bespreking. De parketsecretaris kan zeer veel werk van de officier overnemen. Zo worden de kantongerechtszaken voor een deel door de secretarissen en voor een deel door de administratieve assistenten behandeld. Bij optimale mandatering worden alle rechtbankzaken eerst door de secretaris doorgenomen. Deze sterke mate van mandatering houdt in dat de secretarissen in het merendeel van de kantongerechtszaken beslissen over al dan niet vervolgen, vanzelfsprekend volgens de aanwijzingen van de officier waaraan zij hun mandaat ontleen. Bij de zwaardere delicten is het mandaat beperkt tot taakoverdracht.

### *Specialisatie*

Een derde aspect van de organisatorische veranderingen — hoewel het minst sterk doorgezet — is de verder toegenomen specialisatie. Naast de verdeling in geografische sectoren zijn er verdelingen in kantongerechtszaken en rechtbankzaken. Verder is er de specialisatie van 'kinderofficier', terwijl er op de parketten ook meestal officieren zijn die voor een gedeelte van hun werktijd in het bijzonder belast zijn met economische delicten, drugs- en vuurwapenzaken en verkeersmisdrijven. Bij de milieuzaken is om allerlei redenen gekozen voor het systeem van het supervisorschap. Een bij voorkeur wat oudere economische officier houdt toezicht op de milieu-afdeling, terwijl een (substituut-) officier zorg draagt voor de dagelijkse gang van zaken. Over het algemeen is er echter bij de parketten onvoldoende werk voor echte specialisten, tenzij er in het kader van de reorganisatie van de rechterlijke macht een concentratie van parketten plaats zou vinden. Daarnaast is een regionale of landelijke concentratie van

enkele specialismen denkbaar. Een behoorlijke frequentie van het aantal door de specialist te behandelen zaken is een voorwaarde voor het zinnig zijn van specialisaties. Als alternatief zou gedacht kunnen worden aan de figuur zoals die nu ten aanzien van de milieuzaken bestaat. Dit heeft het voordeel dat de continuïteit bij een sterk wisselende personeelsbezetting gewaarborgd blijft. Een nadeel van specialisaties is overigens het gevaar dat de specialisten hun eigen gang gaan, zonder dat de voor het beleid verantwoordelijke (de hoofdofficier) als 'generalist' dit beleid kan controleren. Er schijnt echter niet zoveel animo bij de officieren te bestaan voor specialisatie, mede omdat het van belang zou zijn all-round te blijven in verband met carrière-vooruitzichten. Het is de vraag in hoeverre 'het verdiept inzicht in de bijzondere problematiek' en het 'intensiever contact met de bestuurlijke autoriteiten en bijzondere opsporingsdiensten' (Jaarverslag O.M. van 1976) opwegen tegen dit nadeel van de geringere carrièremogelijkheden en de onvermijdelijke verschraving van het werk ten gevolge van de routine die specialisatie óók met zich meebrengt. Bij dit alles moet wel bedacht worden dat het zeer brede terrein dat door het O.M. bestreken wordt een aantal bijzonder ingewikkelde gebieden bevat, waarbij met name kan worden gedacht aan die zaken waarbij het bestuursstrafrechtelijk aspect een grote rol speelt. Wil het O.M. zijn taken naar behoren uitoefenen, dan zal een zekere deskundigheid op het betreffende terrein noodzakelijk zijn. De vergelijking met de gang van zaken in de medische wereld dringt zich hier op. Het bestaan van allerlei specialismen is daar zeer gewoon in de ogen van de meeste mensen, waarbij er echter wel op moet worden gewezen dat ook daar de verhouding tussen de specialist en de 'generalist' (de huisarts) verschillende problemen oproept.

#### *Automatisering administratie*

Naast de hiervoor vermelde aspecten betreffende de communicatie, de delegatie en de specialisatie, kan nog op een andere maatregel ter verdere rationalisering van het 'O.M.-bedrijf' worden gewezen, namelijk de begin dit jaar ter hand genomen ontwikkeling van een geïnte-

greerd geautomatiseerd systeem voor de verwerking van de strafrechtelijke administratie. Als onderdeel hiervan is een systeem in studie voor de administratieve verwerking van vermogensstraffen en de incasso ervan. Dit systeem zou kunnen worden uitgebreid tot de transacties, hetgeen (ook bij een uitbreiding van transacties naar de sfeer van lichte misdrijven) een vermindering van de werklust op de parketten zou kunnen opleveren (Memorie van Toelichting op de justitiebegroting 1978).

## 5. Slotopmerkingen

In de vorige twee paragrafen zijn wij ingegaan op het beleid van het O.M. zoals dat zich ontwikkeld heeft en op de organisatorische veranderingen die zich hierbij hebben voorgedaan. In deze slotparagraaf willen we de aandacht richten op twee aspecten in verband met de gesignaleerde ontwikkelingen die nog niet expliciet aan de orde zijn geweest en die mogelijk in de toekomst van meer en meer belang zullen zijn. We doelen hier ten eerste op de mogelijkheid om de spanning te verminderen die de accentuering van de beleidsaspecten in het werk kan oproepen binnen de organisatie. Het tweede onderwerp betreft een van de voorwaarden voor het beleidsmatig werken, namelijk de noodzaak voor het O.M. om met andere organen samen te werken.

### *Vermindering van spanning*

Zoals we al gezien hebben bestaan er ten aanzien van een aantal afzonderlijke delicten richtlijnen voor de vervolging of strafvordering. Het vaststellen van dergelijke richtlijnen, hetgeen gebeurt door middel van de vergadering van procureurs-generaal, leidt ertoe dat er meer contact is tussen het O.M. en de top van het ministerie.

't Hart (1976) waarschuwt in verband hiermee voor een te sterke instrumentalisering van de hiërarchische verhoudingen, waarin hij wordt bijgevalen door Duisterwinkel (1977). 't Hart stelt dat 'het mede de beslissingen zijn aan de voet van het O.M. genomen, die in belangrijke mate de (formele) contouren van dat eigen gezicht van het O.M. (materieel) moeten invullen'. 't Hart vraagt zich af of eenzijdige benadrukking van centralisatie en uniformering



niet worden doorgevoerd op een ogenblik waarop men elders in de samenleving meer oog krijgt voor decentralisatie, zoals bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Hij bepleit de mogelijkheid voor een *'eigen gezicht'* van het ressortsparket tegenover het landelijke O.M., en zelfs ook van de arrondissementsparket tegenover het ressortparket. Bij de beleidsvaststelling moet er volgens 't Hart een samenwerking zijn tussen procureur-generaal en hoofdofficier, welke hij aanduidt met de term *'complementaire beleidsvorming'* (naar analogie van *'complementair bestuur'* ten aanzien van de verhouding tussen justitieel en binnenlands bestuur). Hij ziet dit als een mogelijkheid om te ontsnappen aan twee ongewenste wijzen van beleidsvoering, namelijk zowel de individualistische als de gecentraliseerde en uniforme beleidsvoering. Vooral de positie van de hoofdofficier is hier in het geding. Deze mag niet verworden tot die van louter uitvoerder en controleur van de richtlijnen. Juist zijn unieke plaats in de organisatie zo betrekkelijk dicht bij het *'veld'* maakt een op de lokale situatie afgestemd beleid mogelijk. Hem enige (controleerbare) autonomie geven lijkt inderdaad wenselijk, waardoor de spanningen die door de eenheid van beleid worden opgeroepen, verminderd zouden kunnen worden. In het laatste gedeelte van deze slotopmerkingen willen we ingaan op de samenwerking op velerlei gebied tussen O.M. en verschillende overheden van binnenlands bestuur, welke we beschouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor het beleidsmatig werken van het O.M.

### *Samenwerking*

Vooral op het gebied van het bestuursstrafrecht is overleg noodzakelijk en gewenst. Zo is bijvoorbeeld ten aanzien van milieuzaken het strafrechtelijk optreden niet altijd de meest effectieve wijze van handelen. Vaak zijn in dit verband de bestuurlijke (dwang-)middelen meer toegesneden op het probleem in kwestie. Dit overleg wordt meestal geassocieerd met de noodzaak van gezamenlijk beraad bij ernstige incidenten als kapingen, gijzelingen en andere verstoringen van de openbare (en rechts-)orde. Maar ook bij minder in het oog springende gevallen is een permanent overleg van grote

waarde. Een van de opvallendste resultaten van het overleg met het binnenlands bestuur is wel de nota van de provinciale griffie van Zuid-Holland inzake de handhaving van milieuwetten en verordeningen over de toepassing van politiedwang en/of de instelling van een strafvervolgning. Deze in overleg met het O.M. opgestelde nota diende als uitgangspunt voor de landelijke richtlijnen betreffende de wets-handhaving en de samenwerking daarbij tussen bestuur, O.M. en opsporingsdiensten (jaarverslag O.M., 1975).

25

Aangezien zoals reeds eerder werd opgemerkt een vervolgingsbeleid niet goed is te voeren zonder dat er een opsporings- en verbaliseringsbeleid bestaat, is het overleg een voor de hand liggende institutie om te komen tot het *gericht inzetten* van de politie op basis van de vastgestelde prioriteiten, mede met het oog op het tweehoofdig gezag over de politie. Een doeltreffende samenwerking kan ook het wederzijds vertrouwen versterken. Men zou er in de opleiding van de politie aandacht aan kunnen besteden dat het O.M. niet alle zaken vervolgt die bij deze instelling worden aangebracht. Dit klemt te meer nu uit onderzoek door Buikhuisen en Van Dijk (1975) is gebleken dat jonge agenten in het algemeen delicten ernstiger vinden dan de oudere politie-functionarissen, waardoor de bestaande verschillen in ernstoordeel tussen O.M. en politie tengevolge van 'vergroening' van de politie nog groter zou kunnen worden. Aan de andere kant zou de politie het O.M. kunnen voorzien van achtergrondinformatie over nog te berechten delicten of meer in het algemeen over spanningen die zich in de gemeenschap voordoen. Ook de voorlichting aan het publiek (preventie) is van groot belang. In het algemeen gesteld zou men kunnen zeggen dat het O.M. de (sanctie)bevoegdheden waarover het kan beschikken oppoortuun dient te hanteren, dat wil zeggen zó, dat het maatschappelijk effect het grootst is terwijl de ongewenste neveneffecten zo gering mogelijk zijn. Het O.M. kan dit slechts tot een goed einde brengen in samenwerking met de andere organen die mede verantwoordelijkheid dragen voor het zich wel bevinden van de burgers. Rechtsorde-handhaving is niet uitsluitend een taak voor Justitie.

Het actief en gericht inzetten van het politie-apparaat brengt een heel andere benadering met zich mee dan tot nog toe gebruikelijk was. Moerland en Kneepkens (1975) vermelden dat een groot deel van de politie-activiteiten bestaat uit reacties op vragen naar hulp en inlichtingen. Behalve dat dit aangeeft dat de politie in feite in veel gevallen een dienst verlenende instantie is, laat dit gegeven ook zien dat de politie vaak pas in actie komt nadat eerst iemand haar tot die actie heeft aanzet. Het al dan niet actief en gericht inzetten van de politie kan bepaald worden aan de hand van verschillende criteria. Zo kan men hierbij rekening houden met de *ernst* van de strafbare gedragingen, maar ook met de *frequentie* ervan en met de *capaciteit van het opsporingsapparaat*.

26

In verband met de prioriteitenstelling bij de opsporing is het interessant te vermelden dat op het parket te Alkmaar ter zake van verkeersdelicten een experiment gaande is, waarbij aan de politie de prioriteiten zijn medegedeeld zoals die door het parket in gezamenlijk overleg zijn vastgesteld (via een kaartsysteem waarbij staat aangegeven welke delicten actief moeten worden opgespoord tot die waarbij procesverbaal kan worden opgemaakt als men er 'tegenaan loopt'). We werken dit onderwerp hier echter niet verder uit.

Het zou overigens niet zo moeten zijn dat het O.M. slechts de opsporingsstrategie dient te bepalen. Vanwege zijn taken met betrekking tot het waken voor het rechtmatigheidsgehalte van de opsporingsactiviteiten zou het O.M. ook ten aanzien van de te volgen tactiek een belangrijke stem in het kapittel moeten hebben.

In het kader van deze inleidende beschouwing is het niet doenlijk geweest in te gaan op de situatie in het buitenland. Wel menen we te mogen stellen dat de hier besproken ontwikkelingen alleen mogelijk zijn geweest vanuit de wijze waarop het systeem in Nederland functioneert. In Engeland bijvoorbeeld, waar de vervolging in verregaande mate is versnipperd, zou een dergelijke ontwikkeling niet mogelijk zijn. Het op blz. 60 opgenomen artikel van Sigler laat zien dat in Engeland het voeren van een criminele politiek hierdoor moeilijk is, omdat in dit systeem controle op de vervolging vrijwel uitgesloten is. Toch zal men bij een sterk op de

beleidsaspecten gerichte benadering door het O.M. een open oog moeten hebben voor de hierboven vermelde spanningen die deze benadering kan oproepen.

De voortgaande verdere stroomlijning van de organisatie en de beslissingsprocessen, het voortdurende streven de harmonisatie op zo veel mogelijk terreinen mogelijk te maken en het veelvuldige overleg zowel intern als extern, al deze factoren dragen ertoe bij dat van de flexibiliteit en spankracht van de officieren veel gevegd wordt. Nu ook onze samenleving geconfronteerd wordt met daden van terreur, kunnen de spanningen waaronder zij moeten werken in sommige gevallen wel zeer groot worden.

### Literatuur

27

1 **Buikhuisen, W. en J.J.M. van Dijk.** Verbaliseringsbeleid Misdrijven, Den Haag, WODC, november 1975.

2 **Buikhuisen, W.** Rechterlijke macht en klassejustitie, een beschouwing naar aanleiding van het onderzoek van het Criminologisch Instituut te Groningen, Den Haag, WODC, maart 1977, blz. 22 (1977).

3 **Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse.** Beleidsanalyse en 'management by objectives'.

Beleidsanalyse, nr. 3, 1977, blz. 2-39.

4 **Corstens, Gt.J.M.** Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid ac. proefschrift U.v.A., IJmuiden, 1974.

5 **Crozier, M.** The bureaucratic phenomenon, London, 1964, blz. 175-208.

6 **Denkers, F.A.C.M.** Criminologie en beleid, de invloed van penologische research op het strafrechtelijk beleid, Nijmegen, 1976.

7 **Doorn, J.A.A. van, H. Franken.** 'Vervolgingsbeleid', een boekbespreking.

Delikt en delinkwent, 4e jrg., nr. 2, februari 1974, blz. 69-76.

8 **Duisterwinkel, G.** Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen? preadvies voor de NJV, Handelingen der NJV 1968, deel I, blz. 197-236.

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

RM Themis, nr. 2, 1977, blz. 121-137.

- 10 Dulleman, A.A.L.F. van.** Positie en Taak van het Openbaar Ministerie in Nederland. Preadvies voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, 1958.
- 11 Feltz, W.A. van der.** Werkgroep Structuur-O.M., Reacties op het Interimrapport, 1969, zpl., z. uitg.
- 12 Feltz, W.A. van der en J.M.A. Moons.** De ambtelijke verhouding in het Nederlandse Openbaar Ministerie. Preadvies voor de Vereniging van de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, 1969.
- 13 Gerven, W. van.** Het beleid van de rechter, Zwolle, 1973.
- 14 Graaf, M.H.K. van der.** Psychologische aspecten van de organisatie, Alphen a/d Rijn-Brussel, 1975.
- 15 't Hart, A.C.** Om en OM. Een verkenning van enkele aspecten van taak en functioneren van het openbaar ministerie in Nederland. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van lector in het strafrecht en het strafprocesrecht aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg, Zwolle, 1976.
- 16 Jaarverslagen Openbaar Ministerie 1970-1976.**
- 17 Jettinghof, A. en P.J. de Koning.** Zeventig jaar rechtspraak in cijfers. Beleid en Maatschappij, jrg. III, nr. 2, Meppel, 1976.
- 18 Josephus Jitta, A.N.A. en S. Slagter.** Enkele aspecten van coördinatie van de straf-toemeting. Nederlands Juristenblad, nr. 39, 1975, blz. 1265-1270.
- 19 Kaaden, J.J. van der en D.W. Steenhuis.** De harmonisering van de straftoemeting in discussie-ressort Arnhem, Den Haag, WODC, november 1976.
- 20 Maarseveen, H.Th.J.F. van.** Ministeriële verantwoordelijkheid en Openbaar Ministerie na 1976. Nederlands Juristenblad, nr. 9, 26 februari 1977.
- 21 Miller, W.B.** Ideology and criminal justice policy: some current issues. The journal of Criminal Law and Criminology, vol. 64, nr. 2, june 1973.
- 22 Moerland, H. en M. Kneepkens.** Welzijn en Justitie.

Alternatieve Justitiebegroting 1976 van de Coornhert-Liga, Utrecht 1975.

**23 Mostert, P.** Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen? Preadvies voor de NJV. Handelingen der NJV 1968, deel I, blz. 257-376.

**24 Oranje, L.** De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid. Calvinistische Juristen-Vereniging, mei 1976.

**25 Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten.** Politiek-ambtelijke verhoudingen.

Intermediair, jaargang 13, nr. 38, 23 september 1977, blz. 37-45.

**26 Sigler, J.A.** Public Prosecution in England en Wales.

The Criminal Law Review, nov. 1974.

**27 Steffen, W.** Tagungsbericht. Bericht über das Kolloquium 'Staatsanwaltschaft'.

Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, nr. 4, 1975, blz. 451-466.

**28 Veen, Th. W. van.** De vrijheid en zelfstandigheid van het Openbaar Ministerie. De jaarverslagen van het O.M. over 1970-1971 en 1972, in:

Vrijheid en recht (s'Jacobs bundel), Zwolle 1975, blz. 319-335.

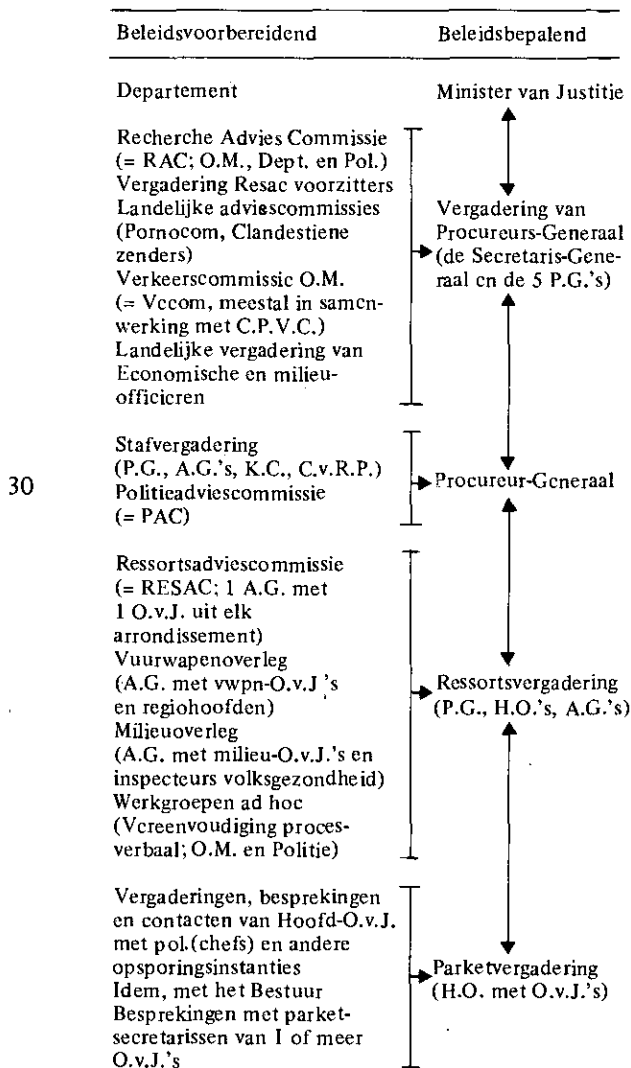
**29 Veen, Th.W. van.** Politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid.

Delikt en delinkwent, nr. 5, mei 1977, blz. 261-274.

**30 Werkgroep structuur-O.M.,** Interim-rapport, juni 1968, z.pl., z.uitg.

**31 Zwanenburg, M.A.** Strafrecht en systeemtheorie, Nijmegen 1974.

# COMMUNICATIE EN COORDINATIE BINNEN HET OPENBAAR MINISTERIE\*



30

\* Dit schema is door Mr. J.M. Schampers, Advocaat-Generaal op het parket van het Gerechtshof te Arnhem, in 1973 opgesteld. Het werd gebruikt bij een aantal bijeenkomsten van politieambtenaren. Hoewel er inmiddels binnen het O.M. wel een aantal veranderingen hebben plaatsgevonden, geeft het schema echter nog steeds een goed overzicht van de verschillende advies-, overleg- en beleidsinstanties.

# De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgings- beleid\*

door mr. L. Oranje

## **Inleiding**

31

In het midden van de zestiger jaren treden een tweetal ontwikkelingen in die consequenties hebben gehad voor de functionering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid. De intensieve bemoeiing van de minister van justitie met de provo-problematiek, de moeilijkheden rondom de belediging van een bevriend staatshoofd en de Maagdenhuisaffaire leidden onder meer tot een toeneming van de bemoeienis van de minister en het parlement met het vervolgingsbeleid. Tezelfdertijd maakte in die jaren het Openbare Ministerie zich op voor een bezinning op eigen plaats en positie. Het stond er met de wervingskracht slecht voor en men had het gevoel iets te moeten ondernemen. Duidelijk een wisselwerking met het maatschappelijk gebeuren.

Deze ontwikkelingen hadden voor de minister van justitie tot gevolg dat hij in toenemende mate aangesproken werd op zijn wetshandhavend doen en laten; anderzijds kreeg hij steeds meer van doen met een zich bezinnend en herscheppend O.M., dat zich als medespeler presenteerde. Over de inhoud van het vervolgingsbeleid, de taakafbakening tussen de minister van justitie en het O.M., de verhouding tussen O.M., minister en parlement gaat de volgende beschouwing.

## **De inhoud van het vervolgingsbeleid**

Het O.M. heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een orgaan van beleidsvoering. De jaarverslagen van het O.M., die vanaf 1971

\*) Dit is een verkorte weergave van de gelijknamige voordracht gehouden voor de Calvinistische Juristen Vereniging, mei 1976.



worden afgedrukt als bijlage bij de Memorie van Toelichting van de Justitiebegroting, leggen daar uitvoerig getuigenis van af. Om tot een gecoördineerd beleid te komen zijn er een aantal organisatiestructuren en communicatiemodellen ontwikkeld. Zo bestaan er de parketvergaderingen op arrondissementsniveau; de ressortvergaderingen bestaande uit de procureur-generaal bij het Hof, de advocaten-generaal en de hoofdofficieren van het ressort fungeren als beleidsvoerend orgaan en ten slotte is er de tweewekelijkse vergadering van de procureur-generaal der Hoven onder voorzitterschap van — in de regel — de secretaris-generaal van het departement. Deze vergadering is in zoverre het belangrijkste beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende orgaan, dat de produkten van arbeid van andere landelijke organen binnen het O.M. in beginsel het fiat van deze hoge vergadering behoeven. Ofschoon men soms geluiden kan opvangen die erop wijzen dat men er in kringen van het O.M. moeite mee heeft zijn dienst als een bestuursorgaan te zien aangemerkt, blijkt uit de jaarverslagen een toenemende bewustwording van de besturende taak die het O.M. heeft.

Een belangrijk gegeven bij het voeren van het vervolgingsbeleid is het opportuiniteitsbeginsel. Naar de heersende opvatting zijn er weliswaar grenzen aan de reikwijdte van dit beginsel, maar het O.M. krijgt door de hantering ervan een enorme beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid toebedeeld. De veel besproken ontwikkeling van de laatste decennia waarbij meer het 'waarom vervolgen' dan het 'waarom niet vervolgen' normatief is geworden, is van verstrekkende betekenis gebleken voor de functionering van ons strafrechtelijk systeem. Evident is daarbij dat hiermee een verschuiving in de verantwoordelijkheden optrad. Als regel vervolgen houdt in dat de rechter voor het overgrote deel van de afdoening van strafzaken de eindverantwoordelijkheid draagt. Als regel niet vervolgen of beter niet als regel vervolgen, impliceert dat het onder de minister van justitie ressorterend O.M. de controle van zijn hoogste baas naar evenredigheid dan ook meer te voelen krijgt en moet krijgen en dat deze chef, de

bewindsman van justitie, dit zal merken in zijn verkeer met het parlement.

### **De verhouding Openbaar Ministerie - minister - volksvertegenwoordiging in de praktijk**

Deze relatie wordt geregeerd door het grondwettelijk artikel dat de koning onschendbaar verklaart en de ministers verantwoordelijk en door artikel 5 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, bepalende dat de ambtenaren bij het O.M. verplicht zijn de bevelen na te komen, welke hun in hun ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht vanwege de koning zullen worden gegeven. Deze beide bepalingen hangen onderling samen. De verhouding van minister tot O.M. wordt sterk beïnvloed door de relatie tussen het parlement en de bewindsman zoals die zich actueel ontwikkelt. Verhoogt het parlement zijn belangstelling dan heeft dit al spoedig zijn reflex op de bemoeiing van de minister jegens het O.M. De minister beschikt over en maakt gebruik van afweermechanismen waarbij ongeschreven regels een rol spelen. Als jeugdig jurist beginnend op het departement van justitie in een sector waar men met het O.M. te maken had, werd men ingewijd in de omgangsregels waarmee men in het dagelijks werk rekening diende te houden. Er golden grosso modo de volgende regels. Algemene richtlijnen die wat opsporing en vervolging betreft een aanmoedigende betekenis hadden kon de minister van justitie uitvaardigen, meestal zonder overleg met het O.M. Afremmende algemene aanwijzingen kwamen vrijwel niet voor. Voor individuele zaken gold de instructie aan de beginnend ambtenaar dat een aanwijzing in de trant van krachtig dan wel snel optreden of van een nader onderzoek op bepaalde punten tot de mogelijkheden behoorde. Dat gold ook voor interventies tot wel appelleren en tot wel instellen van beroep in cassatie. Voorstellen daartoe werden via de ambtelijke hiërarchie aan de minister voorgelegd. Op verboden terrein lag de instructie tot niet opsporen of niet vervolgen in een individueel geval. De opsomming die Van Dullemen geeft (Positie en taak van het O.M. in Nederland, preadvies 1958) over de wijze waarop de meeste contacten tussen minister en O.M. plaatsvinden, kan voor de huidige situatie nog worden uitgebreid. Naast

de circulaires, de brieven met een aanwijzing aan een procureur-generaal, de antwoorden op vragen uit het O.M. over de houding in een bepaalde strafzaak, de besprekingen over in bijzondere zaken te voeren beleid en de vergadering der procureurs-generaal, mag niet ontbreken dat via de telefoon - veelal gevolgd door schriftelijke informatie - van belangrijke, ernstige of politiek gevoelige gebeurtenissen in verband met opsporings- en vervolgingszaken aanstonds aan de minister bericht pleegt te worden gegeven. De laatste jaren is naar mijn besef het samenspel en begrip voor elkaars taak en verantwoordelijkheden van de 'beide ministeries' gegroeid.

De stimulerende, sturende en controlerende bemoeiing van de minister wordt op haar beurt gestimuleerd door de relatie minister--parlement. Het komt nogal eens voor dat kamerleden vragen stellen over individuele strafzaken, waarbij de vragenstellers willen dat er opgetreden en vervolgd wordt. Of er nu wel of niet een vervolging wordt ingesteld, de minister geeft zijn antwoord op de vragen onder de toevoeging van de mededeling dat hij de door het O.M. genomen beslissing verantwoord acht. Denkbaar is dat de interventie van het vragenstellende kamerlid heeft bijgedragen aan de inhoud van de beslissing.

Moeilijker is het geval indien de interventie van de zijde van het parlement een afstoppend of afremmend effect beoogt. Het komt niet vaak voor. Een enkel voorbeeld: op 14 november 1973 beantwoordde minister Van Agt vragen van de kamerleden Kosto en Roethof over een ingesteld appèl tegen een vonnis van de rechtbank te Amsterdam. De achtste vraag luidde of de minister bereid was te bevorderen dat het ingestelde appèl werd ingetrokken. De minister meende omtrent de opportuniteit van het voortzetten van de vervolging in deze strafzaak geen oordeel te moeten geven. 'Het zou', zo antwoordt de minister, 'niet passen bij de wettelijk geregelde verdeling van bevoegdheden inzake het vervolgen van strafbare feiten, indien de minister zich geroepen zou achten om in individuele strafzaken het oordeel van het O.M. op zijn prudentie te toetsen, zeker indien dit oordeel nog onderworpen wordt aan dat van de onafhankelijke rechter'.

De bemoeiing van de kant van de volksvertegenwoordiging met generieke vervolgingsproblemen is de laatste jaren omvangrijk en intensief. Systematische analyse van deze bemoeiing voert nu te ver, een aantal voorbeelden wil ik noemen. Vanuit de Tweede Kamer bereikte de minister het verzoek iets te ondernemen tegen het naaktjelen en vanuit de Eerste Kamer werd gevraagd ruimte te scheppen voor naaktrecreatie op de stranden. Ook over het opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van het bezit van henneproducten wordt in het parlement verschillend gedacht en uiteenlopende wensen op dit gebied hebben de minister dan ook bereikt. Herhaaldelijk is ook aangedrongen om wat betreft milieudelicten de opsporing zo te organiseren dat de handhaving van de vele strafbepalingen op dit gebied aan daaraan te stellen eisen van doelmatigheid en effectiviteit voldoet. Ook bij nieuwe wetgeving wordt wel over de handhaving die daarop moet volgen gesproken. In de stukken betrekking hebbend op de wetwijziging van artikel 26 Wegenverkeerswet valt te lezen dat het uitgangspunt voor het beleid zal zijn dat ten aanzien van first offenders geen vrijheidsstraffen, zeker geen onvoorwaardelijke, behoren te worden gevorderd. Hierover zal de minister van justitie het nodige overleg plegen met het O.M. Hieruit blijkt hoe indringend het gemeen overleg minister—volksvertegenwoordiging zich in bepaalde gevallen met het vervolgingsbeleid kan occuperen.

### **Het Openbaar Ministerie als staatsorgaan**

De taak die het O.M. ingevolge art. 4 R.O. ten aanzien van de vervolging is opgelegd, is door de zgn. Werkgroep Structuur-O.M. uitgewerkt in een overzicht van de voornaamste vervolgingsbeslissingen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen materiële en formele vervolgingsbeslissingen.

De materiële hebben betrekking op het al of niet verbinden van een strafsanctie aan een normovertreding of op de aard en de zwaarte van de sanctie, de formele vervolgingsbeslissingen hebben betrekking op de vorm of omvang van het strafrechtelijk onderzoek.

### *Materiële vervolgingsbeslissingen*

1. sepotbeslissingen
2. onzuivere sepotbeslissingen
3. beslissingen waarbij een keuze wordt gemaakt uit meerder vervolgingsmogelijkheden
4. beslissingen tot voorwaardelijk sepot
5. beslissingen inzake transactie i.h.v. politie
6. transactiebeslissingen van O.M.
7. raadkamerbeslissingen ex 249 lid 2 Sv.
8. beslissingen inzake internationale rechts-hulp
9. beslissingen inzake publiciteit der vervolging
10. beslissingen inzake te vorderen sanctie
11. beslissingen m.b.t. de benadeelde partij

### *Formele vervolgingsbeslissingen*

1. beslissingen over te verzamelen informatie
2. beslissingen over toepassing van dwang-middelen
3. beslissingen over toekenning van processu-ale bevoegdheden aan verdachte en raadsman
4. beslissingen inzake de benadeelde partij
5. beslissingen inzake internationale rechts-hulp
6. beslissingen inzake gerechtelijk vooronder-zoek

36

Het is duidelijk dat de eigenlijke feitelijke verantwoordelijkheid voor deze stroom van beslissingen bij het O.M. zelf moet liggen. De hoeveelheid beslissingen maar ook de aard ervan staan eraan in de weg dat de minister werkelijk iets van politieke verantwoording tot gelding kan brengen. Dit geldt zonder meer voor een groot aantal beslissingen die een routinematig karakter dragen en die vanwege de hier vereiste gelijkheid van rechtsbedeling bezwaarlijk incidentele (politieke) interventie verdragen. Het geldt eveneens voor de beslissingen die ter toetsing en beoordeling aan de onafhankelijke rechter worden voorgelegd. Hier springt de dubbelfunctie van het O.M. in het oog, die de minister van justitie ertoe gebracht heeft somtijds hardop te verklaren dat hij de beslissing aan de prudentie van het O.M. heeft overgelaten. Het O.M. is hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van justitie, zonder van diens departement een afdeling of zelfs maar een buitendienst

uit te maken. De leden van het O.M. hebben bij de wet taken en bevoegdheden gekregen. Een groot aantal verplichtingen kan en mag het O.M. niet verzaken, wil het niet in lijnrechte strijd met de wet handelen. De bevelsbevoegdheden van de minister zijn door de wet zelf beperkt omdat sommige taken van het O.M. door de wet geheel geconditioneerd zijn.

Die beperkingen gelden echter voor de strijd aan het front en dan nog alleen maar voor posities waarin de officier van justitie in actie is en waarin hem geen bewegingsvrijheid is gelaten. Staatsrechtelijk staat hij onder de bevelen van zijn chefs zodra hij kan manoeuvreren. De officier maakt ook deel uit van de staf waar het beleid wordt gemaakt.

Daar is het een en al manoeuvreerruimte en daar zal de hand van de chef-staf zich dan ook frequenter en intensiever doen gevoelen.

37

Heden ten dage wordt de meerderheid van het totaal aantal opgespoorde zaken door het O.M. (d.m.v. sepot en transactie) afgedaan. Men ziet hieraan welk een rol dit staatsorgaan met zijn negatieve controle op de rechter te vervullen heeft. Grote stukken vervolgingsbeleid zijn te belangrijk, zo men wil te politiek geladen, te wezenlijk voor het welslagen van onderdelen van het regeringsbeleid dan dat de staat het zich zou kunnen permitteren dit stuk politiek aan de parlementaire controle te onttrekken. Het is ook de enige denkbare echte beleidscontrole; een andere is niet voorhanden.

### **Slotbeschouwing**

Vervolgingsbeleid is vervolgingspolitiek.

Het vervolgingsbeleid worde echter geen voorwerp van partijpolitieke strijd en onderhevig aan de wisselingen van de dag. Van Veen schrijft in de 's Jacob-bundel dat bij het beoordelen van de vraag of het wenselijk is dat het O.M. een eigen beleid voert niet buiten beschouwing zou kunnen blijven wat men van de politieke toekomst van dit land verwacht. Als kabinetten en parlementen elkaar snel opvolgen dan kan wel eens de behoefte aan een O.M. bestaan dat ervoor kan zorgen dat juist het strafrechtelijk beleid geen spelterrein wordt waarop naar believen

sancties kunnen worden in- en uitgeschakeld alsof de strafvervolging een gedragsbeïnvloedingsmechanisme is als ieder ander.

Ik zou menen dat hiermee een belangrijk spanningsveld is aangegeven. Het O.M. wordt met zijn beleid naar het front gestuurd. Het laat zich verstaan dat het, geaccrediteerd als het is bij de onafhankelijke rechter, onder omstandigheden zich wat oncomfortabeler kan voelen als het in de rechtszaal daar staat niet slechts als hoeder van het algemeen belang, maar ook als 'promotor' van een vervolgingsbeleid dat kort tevoren in de politieke arena uitvoerig ter discussie is geweest. Als dat in bepaalde gevallen toch zal moeten dan is het duidelijk dat hier de vertegenwoordiger van het O.M. niets te verwijten valt, maar dat dan de vraag rijst of dit beleid wel terecht aldus voorwerp is geweest van politieke discussie in 's lands vergaderzaal. Op een aantal gebieden kan van het O.M. ook door minister en parlement nog geen geharmoniseerd, bewust en beschreven beleid worden verwacht. De minister schreef over het vervolgingsbeleid in zijn Memorie van Toelichting bij de begroting 1970—1971: 'Het overleg binnen het O.M. wordt met het moeilijker worden van de problemen intensiever. De concrete resultaten kunnen eerst in de loop van vele jaren blijken.'

Concluderend zou ik willen zeggen: Laat het O.M. niet los lopen, het heeft zelf teveel touwtjes in handen; maar laat wel de teugel wat los hangen. Met andere woorden: vrijheid in gebondenheid.

# Ideologie en criminele politiek\*

door Walter B. Miller

39

Velen denken dat wij ons in een tijdperk bevinden, waarin al lange tijd geldende normen en waarden worden verworpen en plaats maken voor nieuwe opvattingen die fundamenteel van de oude verschillen. De optimisten denken aan een nieuwe relatief even effectieve orde, de pessimisten vrezen voor een catastrofe. Op het terrein van de criminaliteitsbestrijding en de rechtsorde doen zich dezelfde veranderingen voor. Hier horen we de roep om decentralisatie, decriminalisatie, deinstitutionalisering etc. Opvallend is echter dat hierbij nog steeds dezelfde thema's tegenover elkaar worden geplaatst, zoals determinisme tegenover de vrije wil, individuele rechten tegenover collectieve rechten, concentratie tegenover spreiding van macht. Daarmee kan men zich afvragen of hier dan wel sprake is van een volledig nieuwe ontwikkeling of dat het eerder een tijdelijke accentverschuiving genoemd moet worden. Om deze vraag te beantwoorden wordt een onderzoek gedaan naar de bestaande visie op – en het begrip van – de criminaliteit en het strafrechtssysteem. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het begrip ideologie.

Als uitgangspunt voor het onderzoek wordt de volgende bewering van Myrdal genomen: De positie van de individuele wetenschapper op de schaal 'radicaal-conservatief' is altijd van grote invloed geweest op zowel de selectie van onderzoeksvraagstukken als de conclusies die uit de resultaten van dit onderzoek werden getrokken.

Door een grote hoeveelheid beweringen met een ruime gevarieerdheid op het terrein van de criminaliteit en strafrechtspleging te analyseren is geprobeerd aan te tonen dat de ideo-

\* Dit is een verkorte weergave van: *Ideology and criminal justice policy: some current issues.*

In: *The journal of criminal law and criminology*, 64e jrg., nr. 2, juni 1973, blz. 141-162.

Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 595 in *Justitiële verkenningen* nr. 9, 1973.



logie van grote invloed is op de inrichting van het strafrechtssysteem en dat de mate waarin en de wijze waarop dit het geval is, moeilijk is aan te geven.

Ideologie wordt hier gebruikt in de betekenis van een geheel aan algemene en abstracte overtuigingen over de aard van de dingen, in dit geval met name de morele en politieke orde, die bijdragen aan iemands houding tegenover meer specifieke aangelegenheden.

Aangenomen wordt dat de ideologische bepaaldheid vaak onbewust is en dat hierbij vaak een grote emotionele lading aanwezig is. Wanneer de ideologie gevormd is, is zij moeilijk te veranderen. Zo kan de ideologie de voortdurend aanwezige verborgen agenda bij de criminele beleidsvorming worden genoemd. Getracht zal worden een aantal duidelijk verschillende opvattingen tegenover elkaar te plaatsen dan wel met elkaar in verband te brengen. Verder zal een aantal consequenties van verschillende ideologische standpunten worden bekeken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een schaal waarop ideologische standpunten worden afgezet. De schalen zullen 'links' en 'rechts' worden genoemd.

40

### **De ideologische posities**

Het verschil tussen het karakter van de rechtse schaal en dat van de linkse schaal is gelegen in de aanname dat 'links' door een streven naar veranderingen wordt gekenmerkt terwijl 'rechts' behoudender is.

Op het terrein van de criminele politiek worden voor 'rechts' de volgende relevante opvattingen genoteerd:

1. Er is een te grote toegeeflijkheid tegenover wetsovertreders. Dit is een traditionele klacht van deze kant, die vooral gericht is op de behandelingsprogramma's van gedetineerden.
2. Er is een te grote aandacht voor de daders van strafbare feiten in verhouding met de aandacht die de slachtoffers krijgen.
3. Er is een afnemende discipline met steeds minder respect voor de autoriteiten.
4. De kosten bij de misdaadbesteding zijn te hoog.
5. De tolerantie tegenover afwijkend gedrag is te groot.

Meer in 't algemeen komen bij 'rechts' de volgende opmerkingen naar voren.

1. Het individu is direct verantwoordelijk voor zijn eigen gedrag.
2. Een eerste vereiste voor een gezonde goed functionerende samenleving is een sterke morele orde.
3. Een grote veiligheid in het dagelijks leven is van groot belang.
4. Gehoorzaamheid aan de legitieme voorschriften van de overheid is zeer belangrijk voor een goede samenleving.
5. Een belangrijke leidraad bij de ordening in een heterogene samenleving is de handhaving van het onderscheid tussen verschillende categorieën mensen naar leeftijd, geslacht e.d.

In de visie van 'links' wordt een onvrede met de bestaande situatie weerspiegeld. De relevante opvattingen van 'links' zijn:

41

1. Er is sprake van een overcriminalisatie.
2. Er vindt te veel stigmatisering plaats.
3. Er is sprake van overinstitutionalisering in de criminele politiek.
4. Er wordt te veel gecentraliseerd in de criminele politiek.
5. Er wordt te veel gediscrimineerd in de criminele politiek.

Als algemene beweringen komen bij 'links' de volgende opmerkingen naar voren.

1. De voornaamste oorzaak van de criminaliteit ligt bij de inrichting van de samenleving.
2. Het systeem van regels in de Verenigde Staten is gebaseerd op een type sociale en politieke orde dat te kort schiet in het bevredigen van de behoeften van de meerderheid der burgers.
3. Een fundamenteel gebrek van de politieke- en sociale organisatie in de V.S. is de onevenredige machtsverdeling.
4. Een ander gebrek van het bestaande systeem is haar geneigdheid onderscheid tussen de burgers te maken naar leeftijd, geslacht, ras e.d.
5. De overheidsinstanties zetten met hun optreden tegen de wetsovertreders vaak tot nieuwe misdrijven aan.
6. Er wordt op teveel daden een straf gesteld.

## **De verschillen en samenhangen tussen de ideologische posities**

In het voorgaande zijn verschillende ideologisch relevante stellingnames aangegeven.

Deze zijn tamelijk algemeen geformuleerd. Er zullen niet veel mensen zijn die van de 'linkse' dan wel de 'rechtse' schaal alle beweringen in hun geheel bevestigen. Hieronder zullen wij deze beweringen nader differentiëren en met elkaar in verband brengen. Het is immers zo, dat men altijd wel in meer of mindere mate de voorkeur heeft voor de ene bewering boven de andere.

Wanneer wij stellen, dat er een zeker logisch verband tussen de beweringen bestaat, dan wil dat nog niet zeggen dat zij logisch consistent zijn. Zo geeft bijvoorbeeld algemene beweringen van 'rechts' dat in een samenleving het onderscheiden van verschillende categorieën burgers (naar geslacht en leeftijd enz.) een goed instrument voor handhaving van de rechtsorde is, de indruk dat de burgers en daarmee ook de wetsovertreders voor een groot deel door de overheid worden gedefinieerd. Een andere opvatting van 'rechts' is dat het individu in eerste instantie zelf voor zijn gedrag verantwoordelijk is. Vergelijkbare inconsistenties vinden we ook bij 'links'. Toch is er binnen de opvattingen van 'rechts' zowel als 'links' een zekere consistentie aanwezig. Deze consistentie is gelegen in de maatschappelijke groepen die met de opvattingen gediend zijn.

Opvallend is verder dat verschillende deelopvattingen van 'rechts' en 'links' gelijk kunnen zijn. Zo wordt in beide schalen op een zeker moment voor decentralisatie gepleit. Het is echter zo, dat men hiermee toch verschillende dingen beoogt. Ondanks dat kunnen verschillende tegenstrijdigheden binnen en tussen de schalen worden aangegeven. Het is echter zoals gezegd de bedoeling van de beide schalen om niet meer dan twee algemene principes te schetsen.

## **De ideologische complexiteit bij degenen die het criminele beleid uitstippelen**

We zullen achtereenvolgens van vier instanties die betrokken zijn bij de criminele politiek --'de academische criminologen, de politie, de

rechterlijke macht en de penitentiaire administratie — de ideologische positie nagaan. Elke betrokken instantie zal grofweg worden gekarakteriseerd door haar score op de beide schalen. Het is nogmaals goed om te bedenken dat hiermee slechts een algemene indruk wordt weergegeven.

De groep academische criminologen is als geheel links georiënteerd. Het relatief geringe aantal rechts georiënteerde criminologen blijkt minder dan de linkse collegae in de publiciteit te treden. De politie blijkt meer rechts georiënteerd. Het hoofdbestanddeel van het politiekorps wordt gevormd door vertegenwoordigers van de huidige werkende klasse. Dit kan de oorzaak van de rechtse georiënteerdheid zijn.

De rechterlijke macht is waarschijnlijk meer gevarieerd in de ideologische oriëntatie dan de politie en de penitentiaire administratie. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat een linkse positie in de kring van academici meer voorkomt dan bij degenen met een iets lagere opleiding. De academici hebben immers als student de strafrechtelijk vaak links georiënteerde faculteit bezocht.

Rechters tonen een zeer grote gevarieerdheid in hun ideologie. De meer links georiënteerde rechters treft men vooral in de hogere rechtbanken aan, terwijl de meer conservatieve rechters bij de lagere rechtbanken werken. De penitentiaire administratie is qua ideologie gemengd samengesteld. De meerderheid neigt echter naar rechts. De administratie die zich bezighoudt met de tenuitvoerlegging van de jeugdstraffen is meer links georiënteerd.

### **Wat zijn de consequenties van de verschillen in ideologie?**

Hoe meer men zich aan bepaalde opvattingen bindt, hoe meer men geneigd is mensen met andere opvattingen als directe tegenstanders te beschouwen. Hiermee wordt het gezamenlijk uitstippelen van een beleid in de sfeer van de rechtshandhaving een uitermate moeilijke aangelegenheid. Er treedt dan polarisatie op, waardoor moeilijk compromissen kunnen worden bereikt. Een ander gevolg van de ideologische verschillen op het onderzochte terrein is dat men de neiging heeft om ook de

mensen met een ideologie die verder gaat dan de eigen opvattingen te beschouwen als een tegenstander. Hierdoor wordt de individuele samenwerking aanzienlijk bemoeilijkt. Een juiste beoordeling van elkaars visie wordt bijna onmogelijk. Ook hebben de ideologische verschillen tot gevolg, dat de prioriteit van de onderwerpen bij de beleidsvoering zeer verschillend wordt beoordeeld door de betrokkenen. Als gevolg van de invloed van de ideologie op het justitieel beleid is ook de interesse in wetenschappelijk onderzoek bij de beleidsmakers steeds geringer. Dit komt niet alleen doordat de onderzoekresultaten kunnen verschillen met de ideologische opvattingen, maar vooral ook doordat zij de betrekkelijkheid van ideologische standpunten aantonen. De ideologische standpunten zetten aan tot bepaalde beleidsvoorstellen die van zo groot belang worden geacht, dat catastrofes worden voorspeld wanneer deze voorstellen niet worden overgenomen. De ideologische positie die men inneemt bepaalt op een gegeven moment de hele feitelijke waarneming. Men ziet dingen die men wil zien en wat men niet wil zien, ziet men niet. De foute zaken worden als extreem verkeerd gezien en de goede dingen worden overdreven. Met een sterke ideologische gebondenheid van de beleidsvoering op het justitieel terrein wordt het relativeren van allerlei aangelegenheden hierbij erg moeilijk.

### **Slotopmerking**

Wat is nu de conclusie die de beleidsvoerders aan de hierboven opgenomen constatering moeten verbinden?

Zo op het eerste gezicht zou men zeggen, dat men zijn ideologisch standpunt meer moet expliciteren en dat men zo nodig meer afstand van zijn eigen ideologie moet nemen. Dit is echter niet zo eenvoudig, omdat er vaak sprake is van een onbewuste ideologie. Wanneer wij nu accepteren, dat men met de ideologie moet leven, dan moet worden gedacht aan andere oplossingen. Zo kan men iemand wel leren zoveel mogelijk onderscheid te maken tussen beweringen met een feitelijke inhoud en met een ideologische inhoud. Het belangrijke verschil tussen 'feit' en 'waarde' speelt bij de beleidsvoering een belangrijke rol. Een andere

vaardigheid die men kan leren is de ideologische positie van een ander op juiste waarde te schatten. Als de ideologische gebondenheid zo belangrijk is in de criminele politiek dan hebben immers zowel 'rechts' als 'links' hierbij hun eigen functie.

# Het bureaucratische systeem van organisatie\*

door Michel Crozier

Onderzoek naar de wijze waarop macht wordt toebedeeld en een analyse van de onderhandelingsstrategieën tussen individuen en groepen binnen een organisatie zijn ongewone uitgangspunten voor het verkrijgen van inzicht in de functie van een organisatie. Macht is echter slechts één aspect van de complexe relatie tussen het individu en de organisatie. Daarnaast zijn consensus en samenwerking andere belangrijke aspecten van deze relatie. In dit hoofdstuk zullen we een poging doen deze beide complementaire aspecten van het functioneren van organisaties te analyseren en zullen we onze gegevens interpreteren in het licht van de sociologische theorievorming met betrekking tot organisaties.

46

In deze sociologische organisatie-theorie bestaat echter een paradox. Enerzijds wordt sinds Weber de bureaucratische organisatievorm gezien als de belichaming van rationaliteit en wordt hij om deze reden intrinsiek superieur geacht aan andere organisatievormen, anderzijds wordt bureaucrativering tegelijkertijd vaak beschouwd als een soort Leviathan, die zich er op voorbereidt het menselijke ras tot slavernij te brengen. De eerste beslissende poging om deze tegenspraak op te lossen werd door Merton en andere Amerikaanse sociologen gedaan. Zij stelden de perfectie van Weber's ideaal-type ter discussie. Ze wezen er op dat de zogeheten 'human factor' zich in de bureaucratische organisatie verzet tegen de routine en oppressieve aspecten ervan. Dit leidt onbedoeld tot het verminderen van de doelmatigheid van de organisatie. De oplossing hiervoor is een verdere bureaucrativering, met hetzelfde resultaat. Deze theorie met betrekking tot de vicieuze cirkel van bureaucrativering is tot nu toe meer negatief dan positief

\* Dit is een verkorte weergave van Hoofdstuk 7 uit: *The bureaucratic phenomenon*. London, 1964, blz. 175-208.

geweest. In dit hoofdstuk zullen we pogen de geschetste paradox te vermijden door bureaucratisch gedrag niet te beschouwen als een dysfunctie van de organisatie, maar als een rationeel onderdeel van de bureaucratische wijze van organiseren. Eerst is het echter noodzakelijk dieper op deze theorie van de dysfuncties van de bureaucratie in te gaan.

### **De theorie van dysfuncties van de bureaucratie: de 'human relations'-benadering van de bureaucratie**

47

Belangstelling voor de dysfuncties van de bureaucratie kwam op met de ontdekking van het belang van de factor 'mens' in de moderne organisatie en met de brede ontwikkeling van de 'human relations'-benadering in de industrie. Merton wees er in zijn artikelen in 1936 en 1940 op, dat de bureaucratische wijze van handelen neveneffecten heeft die tegen de doelen en de principes van de organisatie ingaan. De discipline, die noodzakelijk is om het door de bureaucratische organisatie vereiste gestandaardiseerde gedrag teweeg te brengen, zorgt er voor dat een verschuiving van de doelstellingen optreedt. Bureaucraten gaan ritualistische attitudes vertonen, hetgeen hen belemmert zich adequaat aan te passen aan de problemen, die zij moeten oplossen. Dit heeft de ontwikkeling van een sterke 'esprit de corps' op het niveau van de groep ten gevolge en dit doet een kloof ontstaan tussen het publiek en de bureaucratie. De rigiditeit in gedrag, het problematische aanpassen aan de te verrichten taak en de conflicten met het publiek versterken de behoefte aan controle en regels. Aldus wordt uiteindelijk door de onbedoelde en dysfunctionele resultaten van het bureaucratische organisatiemodel de toepassing van dit model versterkt. De dysfuncties worden gezien als het gevolg van het verzet van de mens tegen de oplegging van gestandaardiseerd gedrag. De grote vraag is echter, waarom mensen aan deze wijze van organiseren vasthouden, als het niet tot de gewenste resultaten leidt. Merton gaat verder niet op deze vraag in. Vele Amerikaanse onderzoekers hebben het voetspoor van Merton gevolgd en hun onderzoekingen hebben de juistheid van Merton's uitgangspunt bevestigd. Selznick laat zien dat



het ontstaan van vicieuze cirkels van bureaucrativering niet beperkt blijft tot de sector van hiërarchische controle en standaardisatie van gedrag. Vergroting van deskundigheid en specialisatie binnen een organisatie leidt, naar hij laat zien, tot het ontstaan van dezelfde vicieuze cirkel. Hij onderzoekt tevens hoe gepoogd wordt de cumulatieve invloed van de dysfuncties te beperken. In de eerste plaats wordt geprobeerd de macht van de specialisten te beperken door het benoemen van hun tegenstanders in besluitvormende organen. In de tweede plaats wordt door de verspreiding van de ideologie van de organisatie geprobeerd, het noodzakelijke minimum aan conformiteit te verwezenlijken. Selznick hield zich dus niet alleen bezig met het verzet van de mens tegen de bureaucratische wijze van organiseren, maar ook met problemen van macht en samenwerking. Gouldner wijst op een latente functie van bureaucratie, het verminderen van spanningen binnen de organisatie. Hij toont aan dat zowel door de leiding als door de ondergeschikten regels gebruikt worden, soms om elkaar te straffen, dan weer als onderhandelingswerktuig. Hiermede wordt het Weberiaanse model gedeeltelijk verlaten. Gouldner ziet de kenmerken van de bureaucratie niet meer uitsluitend als middelen om de efficiency van de organisatie te vergroten, maar meer als methoden om spanningen binnen de organisatie te verkleinen. De in het voorgaande geschetste benadering echter laat teveel buiten beschouwing dat leden van een organisatie niet uitsluitend worden beheerst door hun affectieve motieven, maar dat zij optreden als autonoom handelende personen, ieder met een eigen persoonlijke strategie. Dit betekent dat een centrale plaats gegeven dient te worden aan het vraagstuk van de macht. Teneinde dit te doen is het eerste nodig om aan de beheersingsproblemen die voortkomen uit het functioneren van een organisatie, aandacht te besteden. De machtsrelaties kunnen gezien worden als een uitvloeisel van deze problemen.

#### **Het probleem van het bereiken van conformiteit**

Gepland gezamenlijk handelen is alleen mogelijk als vertrouwd kan worden op een grote

mate van regelmaat in het gedrag van de deelnemers. Dit wil zeggen dat elke organisatie er voor moet zorgen, van zijn leden een aanzienlijke mate van conformiteit te verkrijgen. Dit is het centrale beheersprobleem van elke organisatie. Dit kan gebeuren, zoals in het verleden vaak gedaan werd, door het uitoefenen van openlijke dwang. Moderne organisaties gebruiken echter minder dwangmatige drukmiddelen. Zij kunnen dit doen, daar zij te doen hebben met mensen die door hun opvoeding en opleiding een aantal basismanieren van conformeren geïnternaliseerd hebben en in het algemeen een vermogen hebben zich vrij gemakkelijk te conformeren aan de eisen van een organisatie. Bovendien wordt het menselijk gedrag heden ten dage beter begrepen en is daardoor beter voorspelbaar. Hierdoor is het mogelijk meer te vertrouwen op indirecte en intellectuele middelen om conformiteit te verkrijgen. Het punitieve aspect van het bereiken van conformiteit is in belang verminderd, alhoewel directe dwang als laatste middel aanwezig blijft.

Deze ontwikkeling maakt het mogelijk te begrijpen dat in vroegere organisaties het ontstaan van 'bureaucratische trekken' eerder te verwachten was dan in de huidige. Rigiditeit echter ontstaat niet alleen als een gevolg van druk van bovenaf. Conformiteit is namelijk niet een eenzijdig proces, maar een onderhandelingsmiddel van ondergeschikten. Zij stemmen er stilzwijgend mee in om het spel van de leiding mee te spelen, maar proberen dit voor hun eigen voordeel uit te buiten en er voor te zorgen dat de leiding niet ingrijpt in hun onafhankelijkheid. Als dit tweezijdige proces is gestabiliseerd en er weinig ruimte is voor aanpassing aan de problemen, is de organisatie in verregaande mate rigide geworden. Elke organisatie moet echter flexibel zijn om adequaat in te kunnen spelen op verandering. Dit vereist een vertrouwen op de vindingrijkheid van individuen en van groepen, hetgeen tegengesteld is aan een ander vereiste, namelijk voorspelbaarheid van gedrag. Als de onzekerheden, waar een organisatie mee te maken heeft, te groot worden, is de neiging sterk om te vertrouwen op conformiteit en rigiditeit, daar het pogen om zich aan te passen aan de

problemen weinig belonend is. Aan de andere kant is er, wanneer de onzekerheden voor een organisatie erg klein zijn, geen reden om het vertrouwen op conformiteit en voorspelbaarheid op te geven. Er is dus een neiging om aan de werkelijkheid te ontsnappen op de twee extremen, nl. wanneer de werkelijkheid te moeilijk is om te beheersen of wanneer deze geen uitdaging meer vormt. De neiging om aan de werkelijkheid te ontsnappen wordt in elke organisatie gevonden en wordt populair de 'bureaucratische neiging' genoemd. Centralisatie en volledig onpersoonlijke regels zijn twee van zulke neigingen. Zij bieden beiden een uitweg om te ontkomen aan de anders noodzakelijke aanpassingen aan de werkelijkheid. Er is echter een grens aan dit ontsnappen, daar de constante feedback van informatie de organisatie noodzaakt zijn fouten te erkennen en ze vervolgens te corrigeren. De bureaucratische organisatie kenmerkt zich echter door het niet goed functioneren van dit feedback-proces, waardoor het handelen na fouten niet snel kan worden aangepast. Met andere woorden: *een bureaucratische organisatie is een organisatie die zijn gedrag niet kan verbeteren door het leren van zijn fouten*. Bureaucratische handelingspatronen, zoals onpersoonlijke regels en centralisatie van de besluitvorming, zijn zodanig gestabiliseerd dat zij deel uit maken van de zelfversterkende evenwichtsprocessen van de organisatie. Tenslotte leidt dit er toe dat in het geval dat een regel ervoor zorgt dat niet adequaat op een bepaalde zaak gereageerd kan worden, dit falen er niet toe leidt dat de regel afgeschaft wordt, maar dat integendeel de druk versterkt wordt deze regel meer compleet, meer precies en meer verplicht te maken.

### **De basis-elementen van een bureaucratische vicieuze cirkel**

Met behulp van de gegevens uit onze twee 'case-studies', die betrekking hebben op een Frans overheidsbedrijf en een Franse overheidsdienst, zullen we proberen een model van deze zich zelf versterkende vicieuze cirkel op te bouwen. Voor de stabiliteit van deze cirkel lijken de volgende vier basiselementen noodzakelijk: de mate van ontwikkeling van onpersoonlijke regels; de centralisatie van beslis-

singen; het isolement van de verschillende lagen in de organisatiehiërarchie en de daarmee gepaard gaande groepspressie op het individu en de ontwikkeling van parallelle machtsverhoudingen rond de resterende gebieden van onzekerheid.

#### *De mate van ontwikkeling van onpersoonlijke regels*

Onpersoonlijke regels bakenen zeer gedetailleerd alle functies van ieder individu binnen de organisatie af. Zij schrijven het gedrag in alle mogelijke situaties voor en bepalen volledig de recrutering en de carrièrepatronen. In de door ons onderzochte gevallen beheersen twee basisregels de situatie. De eerste regel is dat open vergelijkende examens de promotie van de ene rangengroep naar de andere bepalen. De tweede regel is dat anciënniteit de functietoewijzing, de overplaatsingen en de promoties binnen iedere rangengroep bepaalt. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de persoonlijkheid van de kandidaten of met hun arbeidsverleden. Deze regels zorgen er voor dat ieders heden en toekomst binnen de organisatie volstrekt voorspelbaar is.

Hiërarchische afhankelijkheidsrelaties verdwijnen of verminderen in belangrijkheid. De chefs moeten zich beperken tot de controle op de regels; daarbuiten hebben zij geen macht. Ook de ondergeschikten hebben ten opzichte van hun chef geen pressiemiddelen of onderhandelingsmacht, aangezien hun eigen gedrag geheel door regels wordt bepaald. Ieder lid van de organisatie is zowel beschermd tegen zijn chefs als tegen zijn ondergeschikten.

#### *Centralisatie van beslissingen*

Dit klimaat van onpersoonlijkheid leidt er toe dat alle besluiten, die niet door het systeem van regels zijn geëlimineerd, worden genomen op een niveau waar degenen die beslissen tegen de persoonlijke druk van degenen op wie de beslissingen van toepassing zijn, zijn beschermd. Zowel de macht om de regels te veranderen als om nieuwe regels te geven, zal zich daarom steeds verder verwijderen van het niveau waarop deze regels worden uitgevoerd. Als de druk in de richting van onpersoonlijkheid sterk is, is deze tendens tot centralisatie niet meer te

stuiten. Het gevolg hiervan is dat men steeds prioriteit zal verlenen aan interne beleidsproblemen (zoals de strijd tegen favoritisme en discriminatie) bóven problemen en, die de aanpassing van het systeem aan zijn omgeving betreffen. Het gevolg is dat door deze centralisatie de rigiditeit van de organisatie vergroot wordt.

*Het isolement van de verschillende lagen in de organisatiehiërarchie en de daarmee gepaard gaande groepspressie op het individu*

De onderdrukking van het merendeel der vrije beslissingsmogelijkheden bij de chefs en van het merendeel der onderhandelingsmogelijkheden bij de ondergeschikten – die hun invloed kunnen geven op de gang van zaken in de organisatie – door middel van het systeem van onpersoonlijkheid en centralisatie, heeft nóg een belangrijke consequentie. Iedere hiërarchische laag, ieder *stratum*, zal totaal geïsoleerd raken van alle lagen daarboven en daaronder. Binnen elk stratum is ieder gelijk, en daar slechts anciënniteit telt en niet bijvoorbeeld individuele arbeidsprestaties, ontbreken sancties van chefs. Hierdoor blijft als enige verbinding tussen het individu en de organisatie de pressie van de ‘peer group’ (pressie van ‘gelijken’) over. Elk individu moet zich daarom conformeren aan de onpersoonlijke regels en aan de normen van de groep waartoe hij krachtens zijn positie behoort. Deze normen ondersteunen deze onpersoonlijke regels, interpreteren ze en vullen ze aan.

De pressie van de ‘peer group’ is een van de meest relevante factoren, die inzicht geven in het ‘esprit de corps’ en het ritualisme van bureaucraten. De voor dit ritualisme kenmerkende verschuiving van de doeleinden zou niet kunnen optreden indien dit niet door de ‘peer group’ werd ondersteund als de manier om zichzelf te beschermen tegen andere groepen en tegen de organisatie. De isolatie van elk stratum geeft de groep de mogelijkheid haar eigen domein te beheersen. Hiervoor is het nodig dat ieder in het stratum het partiële doel ziet als een doel op zichzelf en dat het stratum een unieke en voor het functioneren van de organisatie cruciale plaats inneemt.

### *De ontwikkeling van parallelle machtsverhoudingen*

Aangezien het onmogelijk is met welke inspanning dan ook alle bronnen van onzekerheid binnen een organisatie te elimineren door het aantal onpersoonlijke regels en de mate van centralisatie uit te breiden, zullen er enkele gebieden van onzekerheid blijven bestaan. Rond die gebieden zullen zich parallelle machtsverhoudingen ontwikkelen, en daarmee verschijnselen van afhankelijkheid en conflict. In een bureaucratisch systeem is beslissingsmacht over niet door regels beheerste zaken schaars en om deze reden geeft een dergelijke beslissingsmacht binnen zo'n systeem onevenredig veel macht. In vele Franse overheidsdiensten zijn voorbeelden aan te wijzen van lagere employé's wier mening doorslaggevend kan zijn in belangrijke aangelegenheden, eenvoudig omdat zij een strategische positie innemen in een overigens overgereguleerd systeem.

53

### *De vicieuze cirkel*

De moeilijkheden, de slechte werkresultaten en de frustraties die het gevolg zijn van deze vier basiselementen hebben de neiging nieuwe druk tot stand te brengen ten gunste van het klimaat van onpersoonlijkheid en centralisatie dat ze heeft voortgebracht. Met andere woorden, het 'bureaucratisch organisatiesysteem' wordt in de eerste plaats gekenmerkt door het bestaan van een reeks betrekkelijk stabiele vicieuze cirkels, die het resultaat zijn van centralisatie en onpersoonlijkheid. De schema's, ons aan de hand gedaan door Merton en Gouldner zijn goede voorbeelden van zulke vicieuze cirkels. Het is echter mogelijk nieuwe uit te werken en deze, binnen een nog bredere opzet, te integreren.

Wij hebben de vicieuze cirkel van de 'displacement of goals' al besproken. Naar onze mening kan deze niet alleen worden verklaard door de rigiditeit van de menselijke persoonlijkheid, die zich handhaaft binnen het regiem waaraan zij is onderworpen, maar ook door het isolement van concurrerende rangengroepen, die de 'displacement of goals' gebruiken om hun invloed ten opzichte van elkaar te doen gelden. De disfunctionele gevolgen van

'displacement of goals' – bijvoorbeeld moeilijkheden met cliënten, slechte communicatie met de omgeving en onvoldoende aanpassing daaraan, moeilijkheden bij de taakvervulling, lagere produktiviteit enzovoort – kunnen en zullen niet leiden tot grotere flexibiliteit binnen het systeem. Het enige wapen dat de mensen die de besluiten moeten nemen, kunnen gebruiken, is nog méér regels en nog méér centralisatie. Ook de personen en groepen die zich op het uitvoerende niveau direct tegenover deze moeilijkheden en slechtere resultaten zien gesteld, maken geen gebruik van pressie om meer autonomie te verkrijgen. Integendeel, zij trachten de dysfuncties te gebruiken om hun positie ten opzichte van het publiek en binnen de organisatie te versterken. Hun strijd tegen centralisatie is er niet op gericht, de organisatie te helpen zich beter aan de eisen van de omgeving aan te passen, maar veeleer om het soort rigiditeit dat hen beschermt, te waarborgen en te ontwikkelen. Ook de vicieuze cirkel van controle en toezicht, die door Gouldner is geanalyseerd, kan worden uitgebreid. Hij stelt dat een uitbreiding van het aantal onpersoonlijke, bureaucratische regels de spanningen die door een te intensief toezicht worden opgewekt, vermindert, terwijl tegelijkertijd de frustraties en de slechte prestaties, die zich in een onpersoonlijke bureaucratische wereld ontwikkelen, de noodzaak tot intensief toezicht versterken. Men kan nog verder gaan en stellen dat, naarmate de onderhandelingsmacht van de chef afneemt (hetgeen de natuurlijke tendens is in alle bureaucratische organisatiesystemen), de vicieuze cirkel zich uitbreidt buiten de relatie voorman-arbeider en alle hiërarchische verhoudingen binnen de organisatie gaat omvatten. De door ons bestudeerde Parijse overheidsdienst vormde van een dergelijke veralgemeende vicieuze cirkel van intensief toezicht, onpersoonlijke regels en centralisatie een ideaal voorbeeld. De frustraties van de verschillende groepen die niet kunnen meepraten over de beslissingen die hen zullen raken, en die zich moeten onderwerpen aan intensief toezicht op hun activiteiten, worden zó groot, dat de chefs het probleem niet aan kunnen; waarmee het hele beslissingsproces een niveau

omhoog schuift. Als degenen die de beslissingen nemen niet meer direct geconfronteerd worden met degenen op wie deze beslissingen van toepassing zijn, nemen de spanningen af, maar de frustraties blijven bestaan en ook de druk in de richting van centralisatie. Natuurlijk is het mogelijk te trachten het hele systeem te veranderen en open te breken, maar deze pogingen zouden stuiten op de algemene vrees voor afhankelijkheidsrelaties, een begeleidend cultureel kenmerk, dat voor het begrip van de ontwikkeling van bureaucratische organisatie-systemen in sterke mate relevant is. Deze vrees wordt weer gevoed en versterkt door de frustraties die voortvloeien uit de parallelle machtsverhoudingen, die in zulke gereguleerde organisaties waarschijnlijk zullen ontstaan. Het bestaan van zulke geprivilegieerde verhoudingen is, zoals we hebben gezien, het indirecte gevolg van de ontwikkeling van onpersoonlijkheid en centralisatie. Het zal leiden tot een zeer sterke, secundaire impuls in de richting van meer centralisatie en onpersoonlijkheid.

Globaal gesproken is het gemeenschappelijk patroon, dat aan alle vicieuze cirkels die bureaucratische systemen kenmerken, ten grondslag ligt, als volgt: de rigiditeit van de taakomschrijving en -inrichting en het netwerk van menselijke verhoudingen resulteren in een gebrek aan communicatie met de omgeving en een gebrek aan communicatie tussen de groepen onderling. De moeilijkheden die daaruit voortvloeien worden, in plaats van een correctie van het model af te dwingen, door personen en groepen gebruikt om hun positie in de machtsstrijd binnen de organisatie te verbeteren. Zo ontwikkelt zich nieuwe druk in de richting van onpersoonlijkheid en centralisatie, de enige oplossing voor het probleem van de persoonlijke privileges.

Dit interpretatieschema is niet langer gebaseerd op de passieve reactie van de menselijke factor die weerstand biedt tegen bepaalde soorten ingrijpen en manipulatie. Het is gebaseerd op de erkenning van de actieve neiging in het menselijk handelen om, onder alle omstandigheden, voordeel te trekken uit alle beschikbare middelen, teneinde zijn eigen voorrechten te vergroten.



## Het probleem van verandering in een bureaucratische organisatie

In het voorgaande is een model ontwikkeld dat tegemoet komt aan bezwaren tegen de 'human relations'-theorieën, mede doordat het de nadruk legt op rationele patronen en niet uitsluitend steunt op de irrationaliteit van het gevoel. Er is echter één bezwaar: het is nog steeds een statisch model. Om dit bezwaar te ondervangen bekijken wij hieronder het probleem van de verandering in het bureaucratische systeem.

Iedere organisatie wordt met verandering van binnenuit en van buitenaf geconfronteerd. Een bureaucratische organisatie, waarvan een belangrijk kenmerk rigiditeit is, zal zich zo lang mogelijk tegen verandering verzetten. Het zal alleen in beweging komen, wanneer er ernstige dysfuncties ontstaan en er geen andere alternatieven overblijven. Hoewel dit type organisatie langer dan niet-bureaucratische organisaties weerstand tegen verandering biedt, kan het toch vaak niet aan verandering ontkomen. De wijze waarop dit gebeurt is uiterst merkwaardig. Verandering in een bureaucratische organisatie moet van boven komen, daar in een dergelijke organisatie alle besluiten in de top genomen worden. Bovendien moet de verandering de gehele organisatie omvatten. Daar tevens de veranderingen alleen plaats vinden als er ernstige dysfuncties ontstaan zijn, vinden de veranderingen in een bureaucratie voornamelijk plaats in crisissituaties. Het wezenlijke ritme in dergelijke organisaties is daarom een wisseling van lange periodes van stabiliteit en zeer korte periodes van crisis en verandering. De meeste analyses van het bureaucratisch verschijnsel hebben betrekking op periodes van stabiliteit, maar dit is slechts een deel van het verschijnsel. Crisis vormt een kenmerkend en noodzakelijk element van het bureaucratische systeem en is het enige middel om de noodzakelijke veranderingen tot stand te brengen. Daarbij zorgt crisis er indirect vaak voor, dat centralisatie en onpersoonlijkheid verder toenemen.

Crises zijn nog in een ander opzicht belangrijk. Tijdelijk komen andere verhoudingen naar voren. Gespannen afhankelijkheidsrelaties, die vergeten waren, steken de kop op en

persoonlijk gezag treedt soms tijdelijk in de plaats van regels. Dit bestendigt onder de leden van de organisatie de vrees voor direct gezag en willekeur. Daarnaast scheppen zij temidden van bureaucratische routine steeds een nieuwe vraag naar autoritaire, hervormingsgezinde persoonlijkheden, die het tegendeel vormen van Merton's bureaucratische persoonlijkheden.

Geconcludeerd kan worden dat een bureaucratisch systeem zijn gedrag niet verandert tengevolge van zijn fouten, maar dat het tevens te rigide is om zich aan te passen aan de noodzakelijke veranderingen.

### **De bureaucratische persoonlijkheid**

Vanouds is de bureaucratische persoonlijkheid opgevat, als zou zij zich ontwikkeld hebben rond ritualistisch gedrag. Het kenmerkende hiervan is volgens Merton dat de geïnstitutionaliseerde middelen benadrukt worden, terwijl de algemene doeleinden buiten beschouwing worden gelaten of zelfs verworpen. Dit is slechts één zijde van de medaille. Ritualisme is niet alleen een aanpassing aan de druk van de eisen van de organisatie en als zodanig een produkt van opleiding en ervaring, maar ook een bruikbaar instrument in de strijd om macht en beheersing en de bescherming van het handelingsgebied van een groep. Het is een rationeel antwoord op en niet slechts een 'beroepsmatige deformatie' tengevolge van het functioneren in een organisatie. Ritualisme is echter niet de enige gedragsvorm, die voorkomt in de bureaucratische organisatie. Evenzeer zijn gedragspatronen te constateren als een zich terugtrekken (*retreatism*), verzet (*rebellion*) en vernieuwing (*innovation*). Ook kan vaak een zich onderwerpen aan en een zich identificeren met de macht van andere groepen gesignaleerd worden.

Zich terugtrekken is als gedragsvorm binnen de organisatie wellicht net zo belangrijk als ritualisme. De pressie vanuit de 'peer group' gaat dit type gedrag echter tegen en het komt juist voor in groepen, die zwak en ontmoedigd zijn. Een voorbeeld van dit type gedrag is in het onderzochte Franse overheidsbedrijf te vinden bij de voormannen. Hun betrokkenheid bij de organisatie is zeer laag, zij nemen afstand

van hun baan en zien daarop neer. Ook 'innovation' komt voor in de bureaucratische organisatie. De 'innovators' proberen niet de organisatie te hernieuwen, maar zij pogen deze te herordenen, zodat een ieder weer op zijn plaats is. Deze rol is slechts geschikt voor een klein aantal mensen, daar 'innovation' slechts mogelijk is in de top en mensen met elkaar moeten concurreren om deze rol. Een voorbeeld van de 'innovator' is de Franse prefect. Zijn staf laat een kenmerkend patroon van gedragsaanpassing zien. Ambtenaren van het midden-niveau, die zelf geen beslissingsmacht hebben, onderwerpen zich aan en identificeren zich met de innoverende prefect. Lagere ambtenaren vertonen echter uiterst ritualistisch en tegelijkertijd rebellerend gedrag, teneinde de status-quo en hun positie daarin te handhaven. Wij zien nu nieuwe voorbeelden van bureaucraten: de zelfverzekerde, glorieuze 'innovator', de onderworpen assistent en de rebellerende en ritualistische lagere beambte. Zich terugtrekken komt daarbij weinig voor en deze gedragsvorm lijkt samen te gaan met het toenemen van rigiditeit en het verdwijnen van de 'innovator'-functie. Tot slot zijn de laatste rollen in de onderzochte organisaties, die nog een probleem vormen, die van het technische en het onderhoudspersoneel in het overheidsbedrijf. Dit personeel bezit privileges op grond van het feit dat hun taak niet uitputtend onder regels te vangen is. Deze regels beschermen zij en op deze wijze komt een andere dimensie van de bureaucratische persoonlijkheid naar voren: praktisch conservatisme. De andere pool in dit verband zou kunnen zijn bureaucratisch idealisme — het vertrouwen op het vermogen van regels om veranderingen tot stand te brengen. In ons onderzoek gaat dit type attitude vaak samen met het 'retreatism'. Als we dit laatste koppel in verband brengen met het eerder geschetste duo: onderworpenheid-rebellie, dan kunnen we de bureaucratische persoonlijkheid als volgt zien: In de sectoren en periodes, waar routine overheerst, helt de bureaucraat over naar 'retreatism' of naar conservatisme, terwijl ten tijde van crises een grote mate van machtsuitoefening wordt geaccepteerd en de bureaucraat dan neigt tot ofwel onderworpenheid, of tot rebellie.

**Het belang van het individu in de bureaucratie**  
Hierboven hebben we beschreven, welke processen typisch zijn voor een bureaucratisch systeem, en geanalyseerd op welke wijze het systeem zich aanpast aan veranderingen. Daarbij hebben we laten zien hoe de grote inadequaatheid en dysfunctionaliteit van dit systeem een gevolg zijn van de rigiditeit ervan en van de neiging te ontsnappen aan de werkelijkheid. Tegelijkertijd hebben we naar voren gebracht dat deze kenmerken niet alleen onbedoelde gevolgen maar tevens noodzakelijke elementen zijn van een systeem dat als rationeel doel heeft, het verkrijgen van een minimum aan conformiteit van zijn leden. Dit bureaucratisch verschijnsel is naar voren gekomen als een functie van het evenwicht tussen het type sociale controle, dat toegepast wordt om de organisatie te handhaven als functionerend systeem, en de reacties van de mensen die aan deze controle onderworpen zijn.

59

Vaak wordt voorgesteld om, in plaats van te kiezen voor deze problematische wijze van organiseren, meer gebruik te maken van samenwerking. Het toepassen van samenwerking als uitgangspunt voor organiseren is om een aantal redenen niet zonder problemen. Samenwerking betekent deelname aan de besluitvorming. Tegenover deze deelname staan mensen vaak ambivalent, daar het enerzijds aantrekkelijk is om de eigen omgeving te beheersen, maar men anderzijds vreest dat in dat geval het eigen gedrag beheerst kan worden door de andere deelnemers. Voor participatie is het tevens noodzakelijk, dat de deelnemers adequaat voor hun functioneren beloond worden.

Ook is openheid en een zekere mate van vertrouwen in de interpersoonlijke relaties noodzakelijk. Er moet in het oog gehouden worden dat regels aan mensen een zekere mate van onafhankelijkheid en zekerheid geven, en dat dit in bepaalde maatschappelijke omstandigheden meer belonend kan zijn dan vrijwillige participatie.

# Openbare strafvervolgning in Engeland en Wales\*

door Jay A. Sigler

60

Het is nog maar ruim een eeuw geleden dat de belangrijkste methode om misdaad te vervolgen bestond uit het aanklagen door de burgers. Dit betekende tevens dat de benadeelde burgers ook zelf voor de kosten van een eventuele procedure moesten instaan. De minder draagkrachtigen waren aangevoerd op de zogenoemde *prosecuting societies*, waarvan er in 1839 meer dan vijfhonderd waren. In feite was er gedurende de 19e eeuw geen sprake van een systeem van openbare strafvervolgning en, het moet gezegd worden, ook nu is er in Engeland en Wales nog steeds geen uniforme aanpak op dit gebied. De vervolgingsfunctie is verspreid over meerdere overheidsorganen en gedelegeerd op een wijze welke overeenkomt met de gedecentraliseerde structuur van de politie. De meeste beslissingen met betrekking tot de strafvervolgning worden op plaatselijk niveau genomen, hetgeen betekent dat het vervolgingsbeleid van plaats tot plaats nogal wat verschillen vertoont.

Omdat er geen wettelijke definitie bestaat van de term *prosecutor*, is het in de praktijk gewoonte geworden om diegene als zodanig te beschouwen, die optreedt als informant in een strafrechtelijke vervolgingsprocedure. Oppervlakkig gezien zou men dus kunnen stellen dat er geen met het Openbaar Ministerie vergelijkbaar orgaan is, met uitzondering van een aantal bij de wet aangestelde functionarissen die bepaalde strafbare feiten vervolgen. In de praktijk echter blijkt, dat ongeveer 76 procent van de vervolgingen geschiedt door een politieambtenaar, in 23 procent van de gevallen door een rechtskundig

\* Dit is een verkorte weergave van: Public prosecution in England and Wales.

In: The criminal law review, november 1974, blz. 642-651.

Voor een korte samenvatting zie excerpt nr. 18 in Justitiële verkenningen nr. 1, 1975.

adviseur of advocaat en slechts in één procent door een privé-persoon. In de meeste landen is de opsporing, het onderzoek en het verhoren van verdachten en getuigen in handen van de politie. De beslissing tot vervolging en het voor de rechter brengen van een zaak behoort veelal tot de taak van een officier van justitie. In Engeland en Wales daarentegen zijn deze taken niet duidelijk verdeeld, alhoewel de politie de meeste ervan direct of indirect verricht. Zuiver theoretisch gezien neemt de vervolging dus een aanvang via een informant. Het zal echter duidelijk zijn dat deze de politie niet kan dwingen hieraan gevolg te geven wanneer zij dat zelf niet wenst. De politie of andere verantwoordelijke ambtenaren van overheidsorganen beslissen uiteindelijk of er een formele aanklacht ingediend zal worden.

61 In 1970 verscheen het 'Justice report'. Hierin wordt voorgesteld om de politie alle strafvervolgingen, welke nu nog voor het merendeel door haar worden uitgevoerd, te ontnemen.

De vervolgingen die door de departementen, plaatselijke autoriteiten en andere overheidsorganen worden ingesteld, voldoen het meest aan de voorwaarden welke aan een officiële openbare strafvervolging gesteld kunnen worden. Sommige van deze instellingen, zoals de P.T.T., hebben een aparte afdeling met de taak om gegevens te verzamelen op grond waarvan eventueel tot vervolging kan worden overgegaan. Alhoewel er weinig gegevens zijn omtrent het aantal dat door deze instellingen wordt uitgevoerd, kan wel gezegd worden dat dit werk in de afgelopen jaren enorm is toegenomen.

Welke zaken uiteindelijk op deze wijze tot een vervolging komen is een kwestie van politieke keuze. Dit betekent dat hier geen sprake is van het vervolgen op instigatie van privé-personen. Vele deskundigen zijn betrekkelijk tevreden met de huidige status quo. Zo vindt Glanville Williams de controle op de politievervolgingen door de commissarissen van politie een adequate controle. Wel geeft hij toe dat het niet wenselijk is dat de uitvoering van de strafwetgeving per plaats verschilt; daarom stelt hij voor te streven naar meer eenheid op

dit gebied door middel van bijeenkomsten van de commissarissen van politie en contacten met de *Director of Public Prosecutions* (DPP). Deze voorstelling van zaken lijkt evenwel te optimistisch: uit eigen onderzoekingen blijkt dat het vervolgingsbeleid van plaats tot plaats sterke verschillen vertoont.

De beslissing om een openbare aanklager aan te stellen kwam laat in de Engelse geschiedenis. Pas in 1879 werd zo'n functionaris, namelijk de DPP, aangesteld. Hij kreeg de verantwoordelijkheid voor de vervolging van bepaalde zware misdaden van niet-politieke aard. In 1884 werd bij wet vastgelegd dat de commissaris van politie van elk district regelmatig de DPP moet inlichten omtrent het vervolgingsbeleid in zijn district. Echter ook voordat dit systeem tot stand kwam, was er sprake van openbare vervolging in een aantal steden en streken. De vervolging werd dan in handen gegeven van een amtenaar, de *Crown prosecutor*. Tot een heel netwerk van crown prosecutors is het, na veel touwtrekken, uiteindelijk niet gekomen.

62

De DPP heeft volgens de wet de taak om strafvervolgingen in te stellen in een groot aantal zaken, waaronder die zaken waarop de doodstraf staat, zaken die hem worden toegewezen door de ministeries en de zogenaamde moeilijke zaken. De soorten zaken welke onder de verantwoordelijkheid van de DPP vallen worden overigens expliciet in de wet genoemd. Een groot deel van het werk van de DPP en zijn staf bestaat uit het verwerken van gegevens welke hem door de commissaris van politie worden verstrekt om, waar de wet dat voorschrijft, zijn toestemming te geven of om te interveniëren in door een commissaris van politie in gang gezette vervolgingen. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de DPP slechts in een beperkt aantal zaken zelf tot het voeren van een strafvervolging komt. De DPP heeft een uitgebreide en goed betaalde staf. Ondanks het feit dat de aan de staf verbonden functionarissen gerechtigd zijn om zelf zaken voor te geleiden, wordt dit werk in toenemende mate overgelaten aan advocaten, die voor elke zaak vooraf van de staf hun instructies krijgen. De schrijver schat dat ongeveer tachtig procent

van alle zaken op deze wijze worden afgehandeld. Moordzaken en politiek gevoelige zaken worden nog wel door de DPP persoonlijk behandeld. De *Attorney-General* (A-G), een politiek figuur die echter geen lid meer is van het kabinet, is degene waaraan de DPP verantwoording schuldig is. Het is regel dat de A-G zich niet in politieke zin partijdig opstelt of ingrijpt in het dagelijkse werk van de DPP. In zaken die politiek gevoelig liggen kan de A-G echter een vervolgingstaktiek kiezen die het openbaar belang dient zoals hij dat ziet. Zijn oordeel in zo'n zaak is niet herzienbaar. Hij kan overleg plegen met de DPP, doch noodzakelijk is het niet. Maatregelen met betrekking tot de zogeheten *Official secrets acts* worden in het algemeen genomen door de DPP, zij het na de toestemming van de A-G, en zij vormen een grote verscheidenheid van mogelijke vervolgingen met politieke inslag. Ook wat betreft vervolgingen i.v.m. stakingen en dergelijke, kan gezegd worden dat de A-G zich er verhoudingsgewijs weinig mee bezighoudt. Zijn toestemming of die van de DPP is een vereiste in veel procedures, en het gebruik van de nolle prosequi-procedure ter beëindiging van een strafvervolgning heeft soms een eind gemaakt aan onjuiste strafvervolgingen. Het moderne systeem van strafvervolgingen door de politie, die geholpen wordt door de procureurs, startte in 1935, toen er bij de New Scotland Yard een afdeling procureurs werd ingesteld. Tegenwoordig heeft de *Metropolitan police* zo'n afdeling, die het vervolgingsbeleid van de politie controleert. Deze afdeling onderhoudt geen contact met andere procureurs, die aan het hoofd staan van plaatselijke afdelingen. Deze procureurs zijn verantwoording schuldig aan de plaatselijke autoriteiten of politie, en hebben als zodanig minder invloed op het beslissingsproces dan hun collega's in het buitenland. In feite hebben zij slechts een adviserende taak en de politie is niet verplicht om de procureurs informatie te verstrekken. Het is dan ook regel dat de politie beslist of er tot vervolging overgegaan zal worden.

Dit alles wil echter niet zeggen dat de procureurs in het geheel geen invloed hebben op de



gang van zaken. In enkele grote steden zoals Manchester, Liverpool en Londen maakt de professionalisering van het strafvervolgingswerk de procureur meer onafhankelijk en vervult hij de rol van openbare aanklager. Van alle strafrechtelijke vervolgingen wordt 97 procent door procureurs gevoerd. Er zijn echter nog plaatsen waar de politie het vervolgingsbeleid volledig in handen heeft.

In Engeland en Wales vindt men het voordeel van het huidige systeem, dat er geen permanent korps van beroepsprocureurs is, dat de procesvoering van zware misdrijven leidt. Ook hebben zij in het algemeen geen toestemming om voor de *Crown court* te verschijnen.

Een nadeel is, zo bleek uit gesprekken die gevoerd werden met procureurs, het gebrek aan ervaring m.b.t. die zaken waarin een procureur (financieel) niet geïnteresseerd is. Natuurlijk worden de zogenaamde zware zaken wel behandeld door een full-time procureur, zoals bijv. voor het *Central criminal court* en de *Old bailey*.

De aanwezigheid van strafvervolgingsorganen binnen de regeringsinstellingen werkt zonder twijfel efficiënt. Ook al zijn sommige leden niet juridisch gekwalificeerd, dan nog verdient dit de voorkeur boven strafvervolging door de politie. Interessant is, dat de strafvervolgingen door de douane—autoriteiten in elke fase van de procedure door middel van een compromis beëindigd kan worden.

Strafvervolging door privé-personen blijft echter een fundamenteel recht in Engeland en Wales, alhoewel het omgeven is met vele beperkingen en voorschriften.

### Conclusie

Het vervolgingsbeleid in Engeland en Wales *werkt*, alhoewel niemand kan zeggen hoe goed het werkt. Dat er grote variaties zijn in het vervolgingsbeleid kan gunstig genoemd worden, nu het duidelijk is dat het politiebeleid t.a.v. het geven van waarschuwingen plaatselijk verschillend is, en dit het belangrijkste alternatief is voor de strafvervolging. De grote vrijheid van handelen die de commissarissen van politie hebben, draagt eveneens bij tot grote verschillen in het vervolgingsbeleid. Er zijn regelingen die de coördinatie moeten

bevorderen, zoals de bijeenkomsten van commissarissen van politie en het overleg met de DPP. Veel beslissingen zijn echter niet controleerbaar, de vele omvangrijke rapporten van de DPP ten spijt, zodat het gebrek aan een uniforme aanpak van het beleid welhaast in het systeem is ingebouwd. Enerzijds lijkt het systeem remmend te werken omdat voor elke vervolging veel werk verricht moet worden. Anderzijds kunnen er onwettige vervolgingen ingesteld worden door juridisch niet getrainde personen. Het is onmogelijk de voordelen en tekortkomingen in detail aan te geven, omdat er geen betrouwbare statistische gegevens zijn, afgezien van de gegevens van de DPP zelf. De schrijver meent wel vast te kunnen stellen dat het aantal politievervolgingen afneemt en dat de procureurs steeds meer zeggenschap en verantwoordelijkheid krijgen. Verder is de centralisatie welke via de DPP en enkele andere overheidsorganen plaatsvindt hoopgevend, alhoewel niet duidelijk is welke de voordelen van de centralisatie zijn ten opzichte van een uniformering. De schrijver beveelt aan om de vervolgingsfunctie in handen te geven van juridisch getrainde personen, om zodoende tot een full-time procureurschap te komen. De belangrijkste fout in het systeem is het amateurisme; alleen een grotere beroepsmatigheid kan leiden tot een goed openbaar vervolgingsbeleid in Engeland en Wales. Een eerste belangrijke stap in deze richting zou gezet zijn als het vervolgingsbeleid uit handen van de politie genomen zou worden. Ook zal de mogelijkheid van de individuele burger om een vervolging in te kunnen stellen, afgeschaft moeten worden. Tenslotte zijn we van mening dat het grote aantal functionarissen dat bij het beleid betrokken is, een goede evaluatie van de invloeden en effecten van het gevoerde beleid tegenhoudt.

# Literatuuroverzicht

Algemeen  
Strafrecht en strafrechtspleging  
Criminologie  
Gevangeniswezen  
Reclassering  
Kinderbescherming  
Politie  
Drugs

66

Van de artikelen, die in deze rubriek zijn gepubliceerd, kan een kopie worden gevraagd bij het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Bogaard-Centre, Sir Winston Churchillaan 366, Rijswijk, tel. 070-949383, toestel 143/144.

## Algemeen

1

**Beyaert, F.** *De vrije keuze van gedragsalternatieven en strafrecht.*

Maandblad geestelijke volksgezondheid, 32e jrg., nr. 5, mei 1977, blz. 339-346 (N.).

Naar aanleiding van de processen tegen Frans H. in Maastricht en de verdachte L. in Roermond, waarbij de forensische voorlichting voorspagnieuws was, gaat de auteur op verzoek van de redactie in op de functie en de plaats van de forensische voorlichting. Hij benadrukt en verdedigt de onafhankelijke opstelling van de deskundige voorlichter. Na een uiteenzetting over de toerekeningsvatbaarheid worden de beide strafzaken besproken. Ingegaan wordt onder meer op de publiciteit, waarbij slechts een karikatuur van de rapportage overbleef. Bij beide strafzaken stonden de gedragsbepalende factoren van het 'systeem' waarin de verdachten hun daden begingen, centraal.

2

**Howells, K.** *Interpersonal aggression.*

International journal of criminology and penology, 4e jrg., nr. 4, november 1976, blz. 319-330.

Wanneer men agressief gedrag tussen personen wil verminderen, zal men rekening moeten houden met de factoren die agressief gedrag bepalen en een theoretisch model moeten hanteren dat in overeenstemming is met resultaten van empirisch onderzoek. In dit artikel wordt met name ingegaan op training in sociale vaardigheden als middel tot afname van agressiviteit. Centraal staat daarbij het werk van Toch die ingaat op het interactieproces tussen dader en slachtoffer. In het tweede deel van het artikel wordt een training in sociale vaardigheden beschreven. Deze wordt geadstrueerd door een drietal case-studies.

Met literatuuropgave.

## **Strafrecht en strafrechtspleging**

3

**Albamonte, A.** *La tutela penale dei centri storici* (Strafrechtelijke bescherming van historische centra). *La giustizia penale*, 82e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. I 20-27 (I.).

De schrijver behandelt de verschillende Italiaanse strafbepalingen die de materie regelen van bouwvergunningen voor het bouwen, verbouwen en inwendig verbouwen van huizen in beschermde historische centra en van deze centra als geheel wanneer ze onder monumentenzorg e.d. staan. Werken zonder vergunning, verknoeien, speculeren, per ongeluk of opzettelijk beschadigen, en herverkavelen zijn strafbaar. De auteur behandelt bovendien de aard van dergelijke delicten en het politieke, sociale en economische belang van de monumenten. Volgens hem werken de wettelijke strafbepalingen niet voldoende afschrikwekkend. Hij bepleit een nieuwe wetgeving die zorg, preventie en repressie omvat. Deze moet vooral de prikkel tot overtreding wegnemen door profijt onmogelijk te maken. Onder de mogelijke straffen rekent de auteur het in beslag nemen van een gebouw; ook op civielrechtelijk gebied zijn volgens hem maatregelen denkbaar.

4

**Armstrong, G.** *Females under the law – 'protected' but unequal*.

*Crime and delinquency*, 23 jrg., nr. 2, april 1977, blz. 109-120 (U.S.A.).

Het geslacht van de dader is duidelijk een beslissende factor voor lengte en soort van de opgelegde straf. Voor mannelijke en vrouwelijke daders, die voor hetzelfde delict schuldig worden bevonden, luidt het vonnis verschillend. Soms werkt deze discriminatie ten gunste van vrouwen, meestal echter tegen hen. Altijd, wanneer een zwaardere of minder zware straf wordt opgelegd dan terzake van soortgelijke delicten jegens mannen, is het onechte motief ridderlijkheid of speciale bescherming. Onze

wetten en strafrechtspraktijken hantieren een dubbele moraal: mannen en vrouwen zijn niet gelijk voor de wet.

Met literatuuropgave.

5

**Baauw, P. J. Raadsman in kritieke fase.**

Advocatenblad, 55e jrg., nr. 10, 1975, blz. 650-664 (N.).

In de praktijk van de strafrechtspleging is het zo, dat de advocaat niet aanwezig is op de meest kritieke momenten in het strafproces, te weten het politieverhoor en het vooronderzoek. Volgens de schrijver is dit in strijd met hetgeen het Europees Verdrag van 1950 eist t.a.v. de individuele rechten. Om verbetering in de situatie te brengen zou men moeten zoeken naar uitbreiding van mogelijkheden tot effectieve rechtshulp in alle situaties die voor verder verloop van de strafrechtprocedure beslissend kunnen zijn. Met literatuuropgave.

Voor een uitgebreide weergave zie Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 5, 1977, blz. 18-23

68

6

**Barkan, S.E. Political trials and the pro se defendant in the adversary system.**

Social problems, 24e jrg., nr. 3, februari 1977, blz. 324-326 (U.S.A.).

In de Amerikaanse samenleving komt het steeds vaker voor dat conflicten van politieke aard in de rechtszaal worden uitgevochten. Zowel de aanklager als de verdediger hebben een ander doel voor ogen bij hun proces dan gewoonlijk. De aanklager zal vooral alle negatieve aspecten van de politieke beweging willen benadrukken, opdat potentiële aanhangers worden afgeschrikt. De verdachte voert bij dit soort conflicten veelal zelf de verdediging om vooral van de mogelijkheid gebruik te kunnen maken zijn politieke ideeën bekendheid te geven. Volgens de auteur is er gebleken dat deze 'politieke' verdachten veel meer de procesregels overtreden dan de 'criminele' verdachten. Zij zijn in het algemeen minder bereid om de passieve rol van een verdachte te accepteren. Tot slot laat de auteur zien, dat op verschillende manieren gebruik wordt gemaakt van een zogenaamde 'pro se' proces om politieke vraagpunten in de rechtszaal te brengen.

Met literatuuropgave.

7

**Brauw, P.J.W. de, P. Mout en H. Kuyper. De Stichting strafrechtpraktijk.**

Advocatenblad, 55e jrg., nr. 5, 1975, blz. 258-263 (N.).

Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 5, 1977, blz. 49-55 (N.).

In 1975 is de Stichting Strafrechtpraktijk opgericht, die zich ondermeer tot doel stelt uitgangspunten te vinden voor de selectie, opleiding en scholing van raadslieden. Het stimuleren en ondernemen van experimenten, die leiden tot bovengenoemd doel, vallen ook binnen hun werkzaamheden. De achtergrond tot de instelling van de Stichting vormt het rapport 'Verdediging in de aanval' van 1972. De schrijvers geven enkele aanzetten tot realisering van de in hun statuten verder omschreven doelen.

8

Duffee, D. en R.R. Ritti. *Correctional policy and public values*.

*Criminology*, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 449-460 (U.S.A.).

Sinds 1960, zo wordt gesteld, hebben in strafrechtelijke onderzoeken steeds de verdachte en de gemeenschap centraal gestaan. Ervan uitgaande dat deze twee niet gescheiden kunnen worden gezien en dat de gemeenschap een complex systeem is met vele verschillende en conflictuerende elementen, worden de publieke meningen onderzocht m.b.t. strafrechtelijke correcties. Er wordt een complex verband geconstateerd tussen maatschappijvorm en normen m.b.t. de te hanteren strafmaatregelen. Met literatuuropgave.

9

Farina, C. La. *Riformare e non sopprimere i tribunali militari* (De militaire rechtbanken herzien en ze niet afschaffen).

*La giustizia penale*, 82e jrg., nr. 2, februari 1977, blz. III 115-116 (I.).

Dit is een reactie op een artikel van Giuseppe Sotgiu in *Il Messagero* van 29 september 1976, waarin de laatste stelt dat militaire rechtbanken in strijd met de grondwet zijn en afgeschaft moeten worden. De zaak is volgens de auteur veel gecompliceerder dan zoals Sotgiu haar schetst. Bovendien heeft elk beschaafd land – behalve de Duitse Bondsrepubliek voor militaire delicten in vreedstijd – een aparte militaire rechtspraak omdat er zowel in oorlogs- als in vreedstijd nu eenmaal typisch militaire delicten worden begaan. De Italiaanse grondwet kent de militaire rechtbanken ook: ze zijn in het gehele systeem ingebouwd net als alle Hoven. De strafrechtspraak als geheel behoeft wel herziening, maar daarmee is men al geruime tijd bezig. De auteur geeft suggesties in de richting van een militaire strafrechtspraak waaraan naast officieren ook burgerlijke rechters deelnemen.

**French, L.** *The selective process of criminal justice.* International journal of criminology and penology, 5e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 63-78.

De schrijver onderzocht de aard en omvang van de selectie welke door justitiële organen wordt gehanteerd. Hierbij staat de stelling centraal dat selectiviteit de consequentie is van de werkwijze van justitiële organen. Geconcludeerd wordt dat vooral de vermogenscriminaliteit relatief licht wordt bestraft. Verder zeggen allerlei niet-gerechtigde maatregelen vaak meer over degenen die daartoe beslissen dan van het desbetreffende strafbare feit. Voorgesteld wordt om procedures zoals 'plea bargaining', een wettige status te geven, zodat ze toegankelijk worden voor formele controle. Met literatuuropgave.

**Greco, F.** *Considerazioni sull'art. 1 (commi 11 e 12) del D.L. 11 aprile 1974 n. 99 in tema di custodia preventiva* (Beschouwingen over art. 1 (11e en 12e lid) van het wetsontwerp van 11 april 1974 n. 99 inzake preventieve hechtenis). La giustizia penale, 82e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. III 58-62 (1.).

De preventieve hechtenis verdient zeer nauwkeurig en zorgvuldig te worden geregeld in de wet, ten eerste omdat deze nooit een straf is en ten tweede omdat er een tijdslimiet voor bestaat waardoor zelfs zij, die van een ernstig misdrijf worden verdacht, kunnen worden vrijgelaten. In 1970 werd deze maximum-duur van de preventieve hechtenis in Italië wettelijk geregeld. In 1974 kwam er een nieuwe bepaling waardoor zij die van ernstige misdrijven worden verdacht, na afloop van deze termijn opnieuw in hechtenis kunnen worden genomen. Er gelden dan weer tijdslimieten voor de behandeling in eerste, tweede en derde instantie. In de praktijk is gebleken dat er grote problemen kunnen ontstaan over het al dan niet meetellen van tussenliggende perioden en over het benoemen van het delict waarvan de preventief gehechte wordt verdacht: de vaststelling van de termijn is immers daarvan afhankelijk.

**Kamp, W. van, en J. van der Grient.** *De semi-detentie in België.* Balans, 8e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 1-5 (N.).

Semi-detentie is een vorm van straftenuitvoerlegging, die wordt toegepast op personen, die voor niet langer dan zes maanden veroordeeld zijn. Indien de semi-detentie is opgelegd door het Openbaar Ministerie spreekt men van beperkte hechtenis; indien zij plaats vindt na de veroordeling spreekt men van het

toepassen van het systeem van halve vrijheid. Bij de selectie gaat men ervan uit, dat voortzetting van normale beroepsactiviteiten en/of -opleidingen, of het opnieuw opvatten daarvan, mogelijk moeten zijn. Daartoe is een goed bereik van de inrichting van veel belang. Voor het ondergaan van semi-detentie moet er sprake zijn van een zekere vrijwilligheid bij de delinquent. De schrijvers gaan nader in op de praktische consequenties van het systeem van semi-detentie in België en zien er positieve kanten aan.

13

Leuw, E. en E. Lissenberg. *Jongman en Schilt's 'klassejustitie': conclusie of uitgangspunt?*

Kanttekening bij 'Gelet op de persoon van de verdachte ...'.

Tijdschrift voor criminologie, 19e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 41-47 (N.).

In deze kritische reactie op een artikel van Jongman en Schilt signaleren de auteurs enkele tekortkomingen in het Groningse onderzoek. Zij stellen dat Jongman en Schilt ten onrechte geen of te weinig rekening gehouden hebben met de ernst van de recidive, met de factor werkloosheid en met de ernst van het delict. Ook kritiseren zij de gehanteerde klasse-indeling, waarbij zij aannemen dat gebruik is gemaakt van de schaal van Tulder en zich afvragen of het aantal recidivisten in de hogere sociale klasse niet te klein is om conclusies op te baseren. Zij benadrukken het belang van onderzoek naar machtsongelijkheid in de samenleving.

71

14

Moll, L.O.A. *De Ambonnezenarresten.*

Rechtsgeleerd magazijn Themis, nr. 3, 1977, blz. 237-266 (N.).

Voorafgaand aan de bespreking van de twee K.P.M.-arresten en de arresten m.b.t. 'Baud' en de 'Hoa Moa', geeft de schrijver een historisch overzicht van de gebeurtenissen rond de machtswisseling in Indonesië. In alle voornoemde arresten staat het probleem van de 'legitima persona standi in iudicio' centraal, dat eveneens in alle uitspraken t.a.v. de RMS wordt erkend. Vervolgens worden de zogenaamde afvloeiingsarresten besproken. Zij houden verband met de reorganisatie van de KNIL. In deze en latere uitspraken gaat het om het probleem hoe de Algemene Order art. 11 uitgelegd dient te worden: heeft het artikel het karakter van een waarborg- of een instructienorm? De schrijver meent dat, passend in het vooroorlogse rechtspositionele kader, art. 11 een aanspraak wil vestigen op honorering van redelijke wensen tot opzending naar de plaats van iemands keuze; tevens laat het de overheid de ruimte om die keuze, om gewichtige redenen, ook wel eens niet te honoreren.

Met literatuuropgave.



Robin, G.D. *Forcible rape: institutionalized sexism in the criminal justice system.*

Crime and delinquency, 23 jrg., nr. 2, april 1977, blz. 136-153 (U.S.A.).

Onder de misdrijven neemt verkrachting een unieke positie in, dat wil zeggen voorzover het betreft de manier waarop de slachtoffers behandeld worden door het strafrechtssysteem. Verkrachte vrouwen zijn onderworpen aan geïnstitutionaliseerd seksisme. Geleidelijk aan treden hierin veranderingen op, die op gang gebracht zijn door de inspanningen van de vrouwenbewegingen. Crisis-centra voor verkrachte vrouwen blijken een veelbelovend middel te zijn om de behandeling van slachtoffers menselijker te maken.

Roos, T. de. *Vernieuwing van de rechtshulp, weerspiegeld in jaarverslagen.*

Gunning, M. *Een themanummer van 'Averchts' over rechtshulp.*

Bruinsma, F. *Het Brent Law Centre in London.*

Recht en kritiek, nr. 1, 1977, blz. 82-97 (N.).

De Roos geeft een vergelijkend overzicht van de verslagen van de Rechtswinkel Amsterdam (1975), Rechtshulp VU (1973-1976), Bureau voor Rechts-hulp Amsterdam (1975), het Amsterdams (1975) en het Rotterdams Advocatencollectief (1975-1976). Met name worden belicht de verhouding 'individuele' en 'structurele' rechtshulp en het probleemcomplex eerstelijns-hulp-decentralisatie-multidisciplinaire samenwerking.

Gunning bespreekt het themanummer 'Averchts', maandblad van de juridische faculteit Utrecht. Hierin worden de verschillende vormen van rechtshulp besproken.

Bruinsma beschrijft het Brent Community Law Centre in London. Kenmerkend voor dit centrum is de doelgerichte rechtshulp aan buurtgroepen. De schrijver concludeert dat het als werkvorm naast de bestaande alternatieve rechtshulppraktijken de discussiegrondslag zou kunnen verbreden.

Shover, N., W.B. Bankston en J.W. Gurley. *Responses of the criminal justice system to legislation providing more severe threatened sanctions.*

Criminology, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 483-500 (U.S.A.).

De in 1971 ingevoerde wetgeving van Tennessee m.b.t. rijden onder invloed blijkt geen duidelijke invloed gehad te hebben op het aantal verkeersongevallen. De schrijvers gaan na wat hiervan de redenen zijn. Uit de gegevens blijkt dat, hoewel er enige toename was wat betreft de zwaarte van straffen, er toch een regelmatigere tendens is om voorwaardelijke straffen te

geven. Verder is niet gebleken dat de politie strenger is opgetreden tegen het rijden onder invloed. Geconcludeerd wordt dat de strengere wetgeving in de praktijk in het algemeen gematigd is uitgevoerd. Tenslotte geven de schrijvers enkele mogelijke verklaringen voor de discrepantie tussen wetgeving en uitvoering. Met literaturopgave.

18

Singer-Dekker, H. *Nieuw evaluatierapport over Community Service Order*.

Balans, 8e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 6 en 15 (N.).

Sinds de CSO in Engeland in 1973 officieel werd ingevoerd, is deze vorm van strafteuitlegging verschillende malen geëvalueerd. Bij de evaluatie waar in dit artikel van gesproken wordt, is men uitgegaan van honderd personen die tot community service veroordeeld zijn en deze ook voltooid hebben. Het merendeel van hen vond het werk een goed alternatief voor een gevangenisstraf, geldboete en/of probation order (vergelijkbaar met onze voorwaardelijke veroordeling). De keuze uit verschillende soorten werk was groter dan men had verwacht. Tenslotte speelde bij de waardering van het werk de houding van de supervisor een grote rol.

73

19

Straelen, F.W.M. van en C. van der Werff. *Gelet op de ernst van het gepleegde feit...*

Tijdschrift voor criminologie, 19e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 3-17 (N.).

Door middel van een dossieranalyse waarin misdrijfzaken uit het ressort Den Haag en het arrondissement Amsterdam werden betrokken, onderzochten de auteurs de factoren die samenhangen met de beslissing van het Openbaar Ministerie omtrent wel of niet vervolgen. Centraal staat de invloed van de variabele 'sociale klasse'. Dit is ook het geval bij een tweede onderzoek, waarin het straftoemingsbeleid werd bestudeerd. De schrijvers concluderen dat er geen of geen noemenswaard verband bestaat tussen de sociale klasse van de verdachte en de beslissing van de officier of rechter. Slechts bij het delict mishandeling bleek deze variabele van belang bij het sepotbeleid. Andere variabelen, zoals de ernst van het feit, bleken van veel groter belang. Op de betekenis van deze resultaten gaan de auteurs nader in en zij plaatsen ze tegen de achtergrond van studies over hetzelfde onderwerp van Jongman en Schilt. Ook de beperkingen van dossierstudies en het belang van vervolgonderzoek worden benadrukt.

20

Tigges, L.C.M. *De samenwerking tussen reclassering en advocatuur in de vroeghulpfase*.

Justitiële verkenningen, 21e jrg., nr. 5, 1977, blz. 56-61 (N.).

De schrijver bekijkt aan de hand van literatuur, wat de taak van respectievelijk de reclasseringsmaatschappelijk werker en de advocaat is in de vroeghulpfase, d.w.z. in de fase van inverzekeringstelling. Deze taken dreigen elkaar gedeeltelijk te overlappen, en om een vruchtbare samenwerking te bevorderen is het daarom van belang dat advocatuur en reclassering onderling tot een duidelijke taakafbakening komen. Het lijkt de auteur nuttig om, bijv. tweemaandelijks, een gestructureerd overleg te laten plaatsvinden en om via cursussen de taak en werkwijze van de reclassering voor advocaten te belichten.

## Criminologie

21

Bolland, L. *Verkeer, alcohol en verkeersongevallen*. Algemeen politieblad, 126 jrg., nr. 9, 23 april 1977, blz. 222-224 (N.).

74

De auteur gaat aan de hand van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek en enkele door andere overheidsinstanties gepubliceerde getallen na, of de overheid invloed kan uitoefenen op het alcoholmisbruik in het verkeer. Hij stelt o.a. de invloed op het verkeer vast van de Alcoholwet, de ingevoerde snelheidsbeperking en de verplichting tot het dragen van helmen en autogordels. Hieruit blijkt dat aan de invoering van de Alcoholwet een daling van 300 verkeersdoden per jaar kan worden toegeschreven; de verplichting tot het dragen van helmen levert 100 doden minder op en de autogordels nog eens 200 verkeersdoden minder per jaar. De auteur komt tot de conclusie dat de verkeersveiligheid redelijk is gediend met deze maatregelen, maar dat helaas het aantal verkeersongevallen waarbij alcoholgebruik wordt geconstateerd, nog stijgende is.

22

Chesney-Lind, M. *Judicial paternalism and the female status offender: training women to know their place*. *Crime and delinquency*, 23 jrg., nr. 2, april 1977, blz. 121-130 (U.S.A.).

Bij de kritiek op de behandeling van de *status offender\** in de rechtspraak wordt altijd een belangrijk aspect verwaarloosd. Als produkt van de geschiedenis van een niet te rechtvaardigen paternalisme van de kant van de rechtbank hebben *status offences* een systeem ter handhaving van traditionele gezinsnormen met zich mee gebracht. Hierin wordt van vrouwen een grotere gehoorzaamheid gevraagd dan van mannen. Bij het optreden tegen dit soort misdrijven wordt in het Amerikaanse kinderrecht een dubbele moraal gehanteerd. Meisjes,

van wie het gedrag een bedreiging vormt voor de ouderlijke autoriteit, worden door de politie en de rechter eerder vervolgd. Dit verklaart zowel de overrepresentatie van meisjes die terzake van een *status offence* voor de rechter komen, als de naar verhouding zware strafrechtelijke reactie op dit gedrag. Het lijkt wel alsof het nodig geacht wordt de niet-criminele activiteit van meisjes drastischer aan te pakken dan het criminele gedrag van jongens.

Met literatuuropgave.

\* Een *status offence* is een daad die alleen strafbaar is wanneer de pleger ervan minderjarig is.

23

Conclusions and recommendations. *International study institute on victimology, Bellagio, Italy, July 1-12, 1975.*

Victimology: an international journal, 1e jrg., nr. 1, voorjaar 1976, blz. 130-153.

Dit is een kort verslag van de internationale conferentie over victimologie. Hoewel de meeste deelnemers voordien slechts individueel werkzaam waren, zijn er nu doelstellingen en richtingen bepaald om tot een gezamenlijke internationale en interdisciplinaire aanpak te komen. Aan de orde zijn o.m. geweest: de theoretische grondslagen, onderzoek en methodologie, de behandeling van het slachtoffer en het functioneren van het rechtssysteem. Ook werd aandacht besteed aan een vorm van compensatie of smartegeld.

75

24

Fattah, E. A. *The use of the victim as an agent of self-legitimization: toward a dynamic explanation of criminal behavior.*

Victimology: an international journal, 1e jrg., nr. 1, voorjaar 1976, blz. 29-53.

De meeste theorieën over delinquent en afwijkend gedrag bieden slechts een statisch beeld. Delinquent gedrag is dynamisch en is slechts verklaarbaar door een dynamische benaderingswijze – de daad en het slachtoffer zijn onlosmakelijk verbonden met de situatie die het anti-sociale gedrag oproept. De schrijver probeert tot een synthese te komen van verschillende benaderingswijzen. Zijn voornaamste uitgangspunten zijn hierbij: 'Delinquent gedrag is doelgericht en berust op een motivatie. Delinquent gedrag komt voort uit de wijze waarop het individu zichzelf waarneemt in relatie tot anderen en de anderen in relatie tot hemzelf. Motieven voor delinquent gedrag vinden hun oorsprong in reacties en interacties, drijfveren en responsen, attitudes van de mens zelf en van anderen'.

Met literatuuropgave.

Gunther Moor, L. G. H. *Evaluatie van een tweetal Nederlandse gouvernementele criminologische onderzoeken*. Met een reactie van J. J. M. van Dijk. Tijdschrift voor criminologie, 19e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 48-53 en blz. 54-57 (N.).

Een tweetal WODC-onderzoeken, te weten 'De Nederlandse gemeenteraad en de criminaliteit' en 'Misdadaverslaggeving in Nederland' wordt besproken. De auteur stelt dat de conclusies van beide onderzoekers niet met elkaar zijn te rijmen. De wijze waarop het materiaal bij het eerstgenoemde onderzoek is verzameld alsmede de steekproeftrekking worden onder de loep genomen. Bij het tweede onderzoek worden vooral de conclusies aangevochten. Te veel is gewerkt met adjectieven als aanzienlijk, sterk en fors, zonder dat de resultaten op significantie getoetst zijn. In zijn reactie gaat Van Dijk onder meer in op Gunther Moor's kritiek op de gebrekkige methodische verantwoording. Hij beklemtoont dat dit onvermijdelijk is in rapporten die worden geschreven voor beleidsambtenaren, politie en journalisten. Verder stelt hij dat veel van de resultaten zo duidelijk waren, dat de toevoeging dat de gevonden verschillen significant waren, overbodig zou zijn geweest.

76

Harris, A. R. *Sex and theories of deviance*. American sociological review, 42e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 3-16.

De schrijver meent dat tot op heden de theorieën m.b.t. afwijkend gedrag, in het bijzonder voor wat betreft de criminaliteit, gekenmerkt worden door het niet betrekken van de sex-variabele in de onderzoeken. Hij introduceert een nieuwe theorie waarin deze variabele wel wordt gehanteerd. Geconcludeerd wordt dat de dominante typificaties over wie crimineel gedrag vertonen een dubbele rol hebben gespeeld. Ten eerste heeft het de sociologen ervan weerhouden om de sex-variabele te hanteren. Voorts werd zo de aandacht vooral op de mannelijke daders gericht. Met literatuuropgave.

Hemels, J. *Massacommunicatie en geweld: enige kanttekeningen*. Het tijdschrift voor de politie, 39e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 170-176 (N.).

Decennia lang was de aandacht van kerk en overheid, waar het ging om bescherming van de burger tegen kwalijk geachte invloeden van de massamedia, gericht op pornografie. In het midden van de jaren zestig is dit veranderd. Vele onderzoeksprojecten worden sindsdien opgezet om de oorzaken van het geweld in

de samenleving op te sporen. Na een uiteenzetting over diverse theorieën die er bestaan over menselijke agressiviteit, noemt de auteur enkele vormen van agressiviteit en gaat hij in op de politieke gewelddadigheden van de afgelopen jaren. In het laatste deel van het artikel stelt hij aan de orde de rol die de media spelen bij de verandering van waarden en normen.

28

**Kraus, J.** *Causes of delinquency as perceived by juveniles.*

International journal of offender therapy and comparative criminology, 21e jrg., nr. 1, 1977, blz. 79-86.

Tot nu toe is er volgens de schrijver geen enkele studie verschenen over oorzaken van crimineel gedrag zoals delinquenten die zelf zien. De reden hiervan zal wel zijn dat men altijd gemeend heeft, die oorzaken te moeten zoeken op genetisch, medisch, sociaal of cultureel gebied. Het doel van dit onderzoek is, na te gaan wat delinquente en niet-delinquent jongeren zelf zien als oorzaken van delinquent gedrag en of er objectieve geldigheid aan hun uitspraken te ontleen is. In totaal werden 266 jeugddelinquenten ondervraagd. Behalve dat ze een vragenlijst moesten invullen werd hun verzocht op te schrijven waarom jongens dingen doen waardoor ze met de politie in aanraking komen. Hiervoor mochten ze drie redenen bedenken. De schrijver concludeert dat de voornaamste factoren die volgens de ondervraagden leiden tot delinquent gedrag zijn: invloed van leeftijdgenoten, sensatiezucht, verveling, zichzelf willen bewijzen, materiële winst en provocatie door leeftijdgenoten. Met deze gegevens dient rekening te worden gehouden bij preventie en bestrijding van crimineel gedrag.  
Met literatuuropgave.

77

29

**Krohn, M. en C. F. Wellford.** *A static and dynamic analysis of crime and the primary dimensions of nations.*

International journal of criminology and penology, 5e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 1-16.

Het doel van het door de schrijvers uitgevoerde onderzoek is, na te gaan wat de relatie is tussen variabelen die empirisch en theoretisch van toepassing zijn gebleken bij onderzoeken, enerzijds m.b.t. sociale verandering en anderzijds m.b.t. criminaliteit. Afhankelijke variabelen zijn hierbij de hoeveelheid criminaliteit en de verandering daarvan, zowel in de statische als in de dynamische analyse. Geconcludeerd wordt dat de zogenaamde GNP/cap het meest bijdroeg tot de verklaring van moord, diefstal en de totale hoeveelheid criminaliteit. De statische en dynamische analyse zijn consistent voor wat betreft de verklaarde

variatie voor moord (laag) en diefstal (matig), maar inconsistent voor de totale criminaliteit.  
Met literatuuropgave.

30

Mendelsohn, B. *Victimology and contemporary society's trends*.

Victimology: an international journal, 1e jrg., nr. 1, voorjaar 1976, blz. 8-28.

De schrijver bespreekt de aard, de grenzen en het vakgebied van de algemene victimologie. Hij legt er vooral de nadruk op dat als victimologie beperkt wordt tot de studie van slachtoffers van misdaden (ook anderszins zijn er slachtoffers denkbaar) dit vak gemaakt wordt tot hulpwetenschap van de criminologie. Hij vindt het van belang, in detail fasen aan te geven voor de groei van de victimologie, zowel theoretisch als programmatisch. Achtereenvolgens bespreekt hij het doel van de victimologie, de betekenis van de term 'slachtoffer' en de factoren die bepalend zijn voor 'slachtoffer zijn', alsmede het belang van de technische omgeving.  
Met literatuuropgave.

78

31

Miyazawa, K. *Victimological studies of sexual crimes in Japan*.

Victimology: an international journal, 1e jrg., nr. 1, voorjaar 1976, blz. 107-129.

Er zijn in Japan verscheidene groepen en organisaties die zich bezig houden met onderzoek op het gebied van victimologie. De schrijver bespreekt in het kort hoe zij werken. Daarna behandelt hij victimologische studies van seksuele misdrijven, zoals deze door verschillende studiegroepen zijn gemaakt. De gegevens zijn ontleend aan het Whitebook of criminality van het onderzoekcentrum van het Ministerie van Justitie en het Whitebook van de politie van het Police Presidium.  
Met literatuuropgave.

32

Nuvolone, P. *Lombroso e il diritto penale* (Lombroso en het strafrecht).

La giustizia penale, 82e jrg., nr. 1, januari 1977, blz. I 1-9 (I).

De auteur geeft een uiteenzetting van Lombroso's opvattingen over misdaad, straf en toerekenbaarheid. Hij toont daarbij aan in welke opzichten Lombroso verschilt van zijn voorgangers en tijdgenoten, welke zijn invloed is geweest op degenen die na hem zijn gekomen, en in welk opzicht de moderne criminologische opvattingen weer van de zijne verschillen. Hoewel Lombroso zelf geen jurist was, heeft hij grote

invloed gehad op het juridische denken. Ten aanzien van de mogelijkheid van heropvoeding van delinquenten staat Lombroso nogal sceptisch. Zijn criteria voor de gevaarlijkheid van delinquenten zijn hun psychische betrokkenheid bij en motivering van hun misdaad. Hij kent nog niet het begrip van de individuele straf en is in zijn theorie over de gevaarlijkheid volgens de auteur hoofdzakelijk gericht op bescherming van de samenleving. Lombroso onderkent een predispositie tot crimineel handelen, zoals hij ook een predispositie tot juist handelen onderkent.

33

Pease, K., J. Ireson, S. Billingham e.a. *The development of a scale of offence seriousness.*

International journal of criminology and penology, 5e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 17-29.

De schrijvers bespreken een schaalmodel m.b.t. de ernst van misdrijven. Het doel is een mogelijkheid te bieden om de graad van ernst van alle misdrijven te kunnen meten en hun plaats ten opzichte van elkaar te bepalen. Geconcludeerd wordt dat als gebruik gemaakt wordt van een klein aantal criteria en een groot aantal misdrijven, het schaalmodel waardevol kan zijn.

Met literatuuropgave.

34

Pliner, P. en H. Cappell. *Drinking, driving, and the attribution of responsibility.*

Journal of studies on alcohol, 38e jrg., nr. 3, maart 1977, blz. 593-602 (U.S.A.).

Dagelijks worden er in vele rechtbanken oordelen uitgesproken over gedrag van personen in het verkeer en in het bijzonder onder de verantwoordelijkheid voor verkeersongelukken. In dit artikel staat de vraag centraal, in hoeverre het onder invloed zijn van invloed is op het oordeel over de mate van verantwoordelijkheid van een automobilist. Aan 102 studenten werden acht beschrijvingen van ongevalssituaties voorgelegd. In deze beschrijvingen werd het onder invloed zijn van de betrokkene, de schade en de sekse van de betrokkene en de verkeerssituatie systematisch gevarieerd. Het bleek, dat de studenten personen die alcohol gedronken hadden mèèr verantwoordelijk voor het ongeluk achtten en hen hogere boetes wilden opleggen dan personen die slechts koffie gedronken hadden.

35

Price, R. R. *The forgotten female offender.*

Crime and delinquency, 23e jrg., nr. 2, april 1977, blz. 101-108 (U.S.A.).

De vrouwelijke dader werd tot voorkort in het algemeen over het hoofd gezien in een overwegend



door mannen beheerst strafrechtssysteem. Gegevens, die door middel van literatuuronderzoek verkregen zijn, laten een dramatische toename zien van door vrouwen gepleegde misdaad. De auteur geeft een historisch overzicht van de plaats van vrouwen in strafrechtssystemen in het algemeen en van heropvoeding in het bijzonder. Er blijkt altijd een ongelijke behandeling van mannen en vrouwen tijdens het proces te zijn geweest. De positieve en negatieve aspecten van deze oriëntatie worden bestudeerd. De auteur richt zich vervolgens op de reclassering van vrouwelijke delinquenten; er moeten nieuwe mogelijkheden komen voor de behandeling van de vrouwelijke dader.  
Met literatuuropgave.

36

Punch, M. *Voetbal en geweld.*

Het tijdschrift voor de politie, 39e jrg., nr. 4, april 1977, blz. 151-157 (N.).

80

Tot voor kort bleef geweld rond voetbalvelden beperkt tot ordeverstoringen na cup-finales e.d. Voor de in Nederland vrij recente en in Engeland reeds meer dan tien jaar geleden ontstane toename van gewelddadigheden zijn veel verklaringen gegeven, uiteenlopend van incidenten op het veld, het gebrek aan plaatsen, de afwezigheid van een omheining etc. In dit artikel wordt het geweld vanuit een sociologisch perspectief belicht en wordt gezocht naar maatschappelijke omstandigheden als verklaring. Een tweetal ervan wordt besproken: de toenemende professionalisering van het voetbal en het voetbal als uitlaatklep voor de agressie van de vrijgevochten benden uit de werkende klasse. In het tweede deel van het artikel bespreekt de auteur de tactiek van de Engelse politie en de lessen die daaruit voor Nederland zijn te trekken.

37

Straus, M. A. *Sexual inequality, cultural norms, and wifebeating.*

Victimology: an international journal, 1e jrg., nr. 1, voorjaar 1976, blz. 54-70.

Mishandeling van de echtgenote begint als vorm van geweldpleging in de Verenigde Staten thans meer aandacht te krijgen. Het is onmogelijk vast te stellen welke omvang deze vorm van criminaliteit heeft, doordat er gewoonlijk geen aangifte van gedaan wordt. De beweegredenen van iemand die zijn vrouw mishandelt, zijn complex. De westerse cultuur staat vormen van geweld binnen het huwelijk toe: we zien dit in de wetgeving, de literatuur en het spraakgebruik. Seksisme vergroot de frequentie van mishandeling van de echtgenote doordat mannen hun toevlucht nemen tot geweld om hun machtspositie te versterken en vrouwen niet in staat zijn het huwelijk te ontvluchten,

omdat de samenleving hen met de volle verantwoording belast voor de opvoeding van de kinderen en de kans op een baan onmogelijk maakt. Bovendien houdt de maatschappij de mythe in stand dat het schadelijk zou zijn voor kinderen wanneer zij opgevoed worden zonder moeder in huis. De schrijver besluit het artikel met de opmerking dat, om een aanzienlijke vermindering van mishandeling te bewerkstelligen, zowel vrouwen- als mannenemancipatie een voorwaarde is.

Met literatuuropgave.

38

Swigert V. L. en R. A. Farrell. *Normal homicides and the law.*

American sociological review, 42e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 16-32.

De schrijvers gaan na wat de effecten zijn van het populaire begrip criminaliteit op de berechting van verdachten, die beschuldigd worden van moord. Gegevens m.b.t. een aantal van moord beschuldigde personen geven aan dat het door de overheid gehanteerde stereotype beeld (moord is primitief gewelddadig), slechts het officiële fantasiebeeld is. Onderzoek toont aan dat conformiteit aan dit beeld, samen met de sociale klasse van de verdachte, belangrijker consequenties heeft voor het oordeel van de verschillende gerechtelijke instanties. Gebrek aan toegankelijkheid van wettelijke bronnen tenslotte, veroorzaakt strengere veroordelingen door de rechter.

Met literatuuropgave.

39

Walgrave, L. en J. van Kerckvoorde. *Ernstevaluatie van jeugddelinquentie. Een attitude-onderzoek bij enkele rollen in de jeugdbescherming.*

Tijdschrift voor criminologie, 19e jrg., nr. 1, februari 1977, blz. 18-37 (N°).

Ondanks een toenemende belangstelling voor opinie-onderzoek bij het publiek op het terrein van de strafrechtspleging, is veel onderzoek van beperkte betekenis omdat te weinig rekening gehouden wordt met de verschillen tussen antwoorden op een schaal en werkelijk handelen en met het feit dat kennis en opinie producten zijn van beïnvloedingsprocessen. In dit onderzoek werd aan zes groepen van bij de strafrechtstoepassing betrokken personen en aan twee controlegroepen een vragenlijst voorgelegd waarop zij de ernst van 25 delicten moesten beoordelen. De resultaten tonen aan dat het oordeel over de ernst van delicten samenhangt met de functie van de betrokkene in het strafrechtelijk systeem. De diverse groepen hanteren ongeveer gelijke rangordes, maar absolute verschillen zijn groot en de onderlinge dimensies verschillen evenzeer.

Met literatuuropgave.

## Gevangeniswezen

40

Akers, R. L., W. Gruninger en N. S. Hayner. *Prison inmate roles; inter-organizational and cross-cultural comparisons.*

International journal of criminology and penology, 4e jrg., nr. 4, november 1976, blz. 365-381.

Het gedrag en de attitudes van gedetineerden worden meestal verklaard uit factoren die samenhangen met de detentie-situatie óf uit kenmerken van de gedetineerden en andere externe factoren. In het in dit artikel beschreven onderzoek wordt nagegaan welke van deze twee modellen het meest juiste is. Het onderzoek betrof gevangenen in de U.S.A., Mexico, West-Duitsland, Engeland en Spanje. Er werden gegevens verzameld over de kenmerken van de inrichtingen zoals bouw, organisatie, regiem, arbeid, beveiliging e.d. Daarnaast werden d.m.v. anonieme vragenlijsten gegevens verzameld over het gedrag en het crimineel verleden van gedetineerden. De resultaten wijzen erop dat het gedrag van gedetineerden beter verklaard kan worden uit kenmerken van deze gedetineerden zelf dan uit kenmerken van de inrichtingen.

Met literatuuropgave.

41

Akers, R. L., N. S. Hayner en W. Gruninger.

*Prisonization in five countries: type of prison and inmate characteristics.*

Criminology, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 527-554 (U.S.A.).

In dit onderzoek worden de Verenigde Staten, Mexico, Groot-Brittannië, West-Duitsland en Spanje met elkaar vergeleken m.b.t. de typen gevangenen en hun culturele achtergrond. De schrijvers onderscheiden voor wat betreft de beïnvloeding van de gevangenen functionele en geïmporteerde variabelen. In alle gevangenen werd geconstateerd dat de normatieve oriëntatie van de gevangenen tegengesteld is aan de verwachtingen van de directie. De zogenaamde functionele theorie wordt het meest gesteund door de onderzoeksresultaten voor wat betreft de algemene oriëntatie van het instituut en de houding tegenover de directie. Voor wat betreft de aanvaarding van de zogenaamde *inmate code* (gevangenisreglement) door de gevangenen, werd geen sterk verband met bepaalde variabelen gevonden. Tenslotte worden de theoretische en politieke implicaties van het onderzoek besproken.

Met literatuuropgave.

Alpert, G. P. en D. A. Hicks. *Prisoners' attitudes toward components of the legal and judicial systems*. Criminology, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 461-482 (U.S.A.).

De schrijver onderzocht de houding van de gevangenen in de eerste dagen van hun gevangenschap ten opzichte van de verschillende onderdelen van het strafrechtssysteem. Het bleek dat de gevangenen in het algemeen negatief staan tegenover de politie en positief tegenover de advocaten. Wel moet er, zo wordt gesteld, rekening gehouden worden met de invloed die de statusfactoren hebben op de houding van de gevangenen.

Met literatuuropgave.

Cohen, N. P. *The English board of visitors: lay outsiders as inspectors and decisionmakers in prisons*. Federal probation, nr. 4, 1976, blz. 24-27 (U.S.A.).

Veel schrijvers hebben in hun artikelen over de gevangenis gewezen op het isolement waarin dit instituut zich bevindt. Allerlei moeilijkheden rond het gevangeniswezen zijn te herleiden tot de onbekendheid die men ermee heeft. Volgens de auteur is derhalve de instelling van een soort onafhankelijke waarnemer in de gevangenis een positieve zaak. Zo'n waarnemer is in sommige landen (Hawaiï, Scandinavië) een ombudsman, in andere landen bestaat een inspectieraad (board of visitors). In Engeland en Wales bestaan reeds een eeuw van dergelijke raden; in elke raad hebben twaalf mensen zitting. De auteur geeft een beschrijving van de taken en werkwijzen van deze 110 raden. Hij stelt vast dat ze, ondanks het feit dat zij niet echt onafhankelijk zijn, toch in de praktijk een zekere onafhankelijkheid waarmaken. Daar het functioneren van de raden nogal verschillend is, kan de auteur geen algemene conclusie trekken. Wel stelt hij vast dat ze er allen in slagen, het isolement van het instituut 'gevangenis' te doorbreken.

Drapkin, I. *The prison inmate as victim*. Victimology: an international journal, 1e jrg., nr. 1, voorjaar 1976, blz. 98-106.

De schrijver tracht aan te tonen hoezeer wij leven in een cultuur van geweld, dat gepleegd wordt in alle lagen van de samenleving en onder alle mensen. Hij geeft een korte analyse van de rechten van de mens en van het begrip vrijheid, zoals dat van toepassing is op vrije burgers, een verdachte, en een delinquent die veroordeeld is tot een tijdelijke vrijheidsstraf. Tenslotte toont hij aan dat de gedetineerde ook nog vele andere rechten onthouden worden, naast die welke hem al krachtens de wet ontnomen zijn.

Met literatuuropgave.

Glaser, D. *Concern with theory in correctional evaluation research.*

Crime and delinquency, 23e jrg., nr. 2, april 1977, blz. 173-179 (U.S.A.).

Evaluatie-onderzoek op het gebied van het gevangeniswezen kan bijdragen tot vergroting van praktische kennis. Hiertoe moet het zodanig worden opgezet, dat abstracte principes uit de gedragswetenschappen kunnen worden getest; principes die verklaren waarom een speciaal soort programma het toekomstig gedrag van een specifieke groep deelnemers kan veranderen. De nadruk hierop zal moeten leiden tot het samenstellen van steekproeven op niet-traditionele manieren, waarbij principes slechts worden toegepast op die zaken waarvoor ze ook werkelijk relevant zijn. Bovendien moet de organisatie-theorie worden toegepast en getoetst om te zien of, in de sociale, psychologische en politieke context waarin een programma bestuurd wordt, de cliënten inderdaad ervaringen opdoen waarvan de gedragswetenschap had voorspeld dat ze opgedaan zouden worden.

Huff, C. R., J. E. Scott en S. Dinitz. *Prisoners' unions: a cross-national investigation of public acceptance.*

International journal of criminology and penology, 4e jrg., nr. 4, november 1976, blz. 331-347.

De rechtspositie van gedetineerden is in de afgelopen jaren enigszins verbeterd. Nog in 1944 waren de gevangenen 'slaven van de staat', vrijwel zonder rechten. De nieuwste ontwikkeling is het ontstaan van vakbonden voor gedetineerden. De auteurs bespreken de ontstaansgeschiedenis van deze vakbonden in Zweden, Denemarken, Noorwegen, Finland, Engeland, Californië en Ohio. De verschillen in organisatiewijze zijn groot. Teneinde na te gaan hoe het publiek denkt over dergelijke vakbonden, werd een onderzoek uitgevoerd in een zevental landen. In vrijwel alle landen (ondervraagden in Amsterdam, Helsinki en Londen uitgezonderd) bleek meer dan vijftig procent van de ondervraagden in te stemmen met het recht op een gedetineerdenvakbond. In de Scandinavische landen was het percentage voorstanders het grootst. Met literatuuropgave.

Jensen, G. F. *Age and rule-breaking in prison.*

Criminology, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 555-568 (U.S.A.).

De schrijver tracht sociologisch het verband tussen leeftijd en het zich niet houden aan de voorschriften in de gevangenis te verklaren. De leeftijd bleek bij de

(vrouwelijke) gevangenen afkomstig uit de grote steden, een belangrijke factor te zijn. Voorts bleek dat de leeftijd niet los gezien kan worden van de normatieve oriëntatie. Tenslotte meent de auteur dat de niet-institutionele kenmerken van de gevangenen conflicten kunnen doen ontstaan. Met literatuuropgave.

48

MacNamara, D. E. J. *The medical model in corrections.*

*Criminology*, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 439-448 (U.S.A.).

De schrijver stelt dat op het ogenblik de theorie, waarin de daders gezien worden als zieken, sterk gekritiseerd wordt. De nieuwe penologen verdedigen een theorie die gebaseerd is op individuele verantwoordelijkheid met uniforme straffen. Afschrikking en vergelding worden door hen centraal gesteld. De veroordeelden echter, luidt de conclusie, weten uit ervaring dat deze discussie er weinig toe doet: voor hen blijft het recht hetzelfde.

85

49

Nagel, W. G. *On behalf of a moratorium on prison construction.*

*Crime and delinquency*, 23e jrg., nr. 2, april 1977, blz. 154-173 (U.S.A.).

De auteur overdenkt zijn eerder ingenomen stellingname tegen de bouw van gevangenissen. Hij bespreekt de explosieve groei van de gevangenispopulatie van de laatste jaren, de onvermijdelijke verslechtering van faciliteiten als resultaat van een grote overbevolking in ouderwetse gevangenissen, en het volgen van een nieuwe 'harde lijn' die tegenwoordig door veel schrijvers wordt verdedigd. Het opnieuw systematisch overdenken van het bouwprobleem bracht verzameling en analyse van veel gegevens met zich mee. Een analyse van de gegevens brengt in dit artikel een aantal verrassende feiten naar voren betreffende het gevangen zetten als methode om op misdaad te reageren.

50

Newman, C. L. en B. R. Price. *Jails and services for inmates.*

*Criminology*, 14e jrg., nr. 4, februari 1977, blz. 501-512 (U.S.A.).

De schrijvers onderzochten de aard en de omvang van de rol die de gevangenis heeft binnen het strafrechtstelsel. Zaken als de taak van de gevangenis, de aanwending van gevangenisfaciliteiten en alternatieven voor de gevangenisadministratie worden aan de orde gesteld. Zij menen, dat het voor de oplossing van deze problemen nodig is, dat het publiek erbij betrokken

wordt; alle betrokkenen moeten gezamenlijk actief naar antwoorden zoeken.

Met literatuuropgave.

51

Roesch, R. *Predicting the effects of pretrial intervention programs on jail populations.*

Federal probation, 40e jrg., nr. 4, december 1976, blz. 32-36 (U.S.A.).

De omvang van de gevangenisbevolking neemt gestadig toe. In zijn artikel gaat de auteur de lange- en korte termijn effecten na van de verschillende methoden waarmee hieraan een halt kan worden toegeeroepen. Eerst geeft hij in het kort een overzicht van verschillende alternatieve detentie-programma's en van de werking van de 'pretrial diversion' (conflictoplossing in een vroege fase van de strafrechtsprocedure). Daarna geeft hij aan hoe een verkorting van de duur van voorlopige hechtenis de omvang van de gevangenisbevolking al zou doen afnemen. Vervolgens laat hij zien, hoe met behulp van de resultaten van een vragenlijst die door de gedetineerden wordt ingevuld, een bepaalde planning ten aanzien van de bezetting van gevangenen kan worden gemaakt. Op deze wijze kan men voorkomen dat de effecten van de inhoudelijke beleidsmaatregelen op de omvang van het aantal gevangenen, door de beleidsafdelingen over het hoofd worden gezien.

86

52

Schlingensiepen, A. H. *Some difficulties in a therapeutic community for juvenile delinquents.*

Corrective and social psychiatry, 23e jrg., nr. 1, 1977, blz. 1-6 (U.S.A.).

De gedachte dat delinquent jongeren d.m.v. een bepaalde begeleiding weer tot verantwoordelijke medeburgers moeten worden gevormd is nog tamelijk recent. In de laatste jaren zijn verschillende trainingsprogramma's van de grond gekomen. De auteur bespreekt een aantal facetten van deze programma's. Hierbij gaat hij nader in op de moeilijkheden die zich kunnen voordoen. Hij bespreekt met een verwijzing naar verschillende andere auteurs een aantal vormen van anti-therapeutisch gedrag. Hij belicht hierbij zowel de anti-therapeutische leider die pseudo-oplossingen biedt, als het verziekte therapeutische klimaat dat kan ontstaan bij neurotische delinquenten waaraan onvoldoende aandacht wordt besteed. Een ander veelvuldig voorkomend probleem bij de therapeutische gemeenschappen vormt de generatiekloof tussen de jonge delinquenten en de oudere therapeuten. De schrijver komt tot de conclusie, dat veel van de besproken problemen in elke therapeutische gemeenschap voorkomen, maar dat toch een aantal ervan kenmerkend is voor de sector jeugddelinquenten. Met literatuuropgave.

**Singer, N. M.** *Economic implications of standards affecting correctional programs.*

Crime and delinquency, 23e jrg., nr. 2, april 1977, blz. 180-195 (U.S.A.).

Het ingaan op de voorstellen die in 1973 zijn gedaan door de 'Task force' Gevangeniswezen en Reclassering van de nationale adviescommissie m.b.t. richtsnoeren en doeleinden voor de strafrechtspraak, zou de budgets van reclassering en gevangeniswezen aanzienlijk beïnvloeden. In dit artikel worden twee van de voorstellen besproken, namelijk één ten aanzien van programma's en procedures voor voorlopig in vrijheid gestelden en één ten aanzien van institutionele werkverschaffing. In het eerste geval houden de aanbevelingen intensieve supervisie, financiële hulp en werkverschaffing aan voorlopig in vrijheid gestelden in en uitbreiding van hun rechten op de rechtszittingen. De voorstellen leiden waarschijnlijk tot (geringe) kosten. In het tweede geval houden de aanbevelingen een wezenlijke herstructurering van de intra-murale werkverschaffing in. Hierbij blijven de kosten ongeveer op hetzelfde niveau. Met literatuuropgave.

## Reclassering

Zie ook excerpt nr. 20.

**Barr, H.** *Social work education and the identity of the probation officer.*

Probation journal, 23e jrg., nr. 4, december 1976, blz. 98-104 (G.B.).

De schrijver is verbonden aan de Centrale raad voor onderwijs en training in maatschappelijk werk. In deze kwaliteit stelt hij de voornaamste twijfel en zorg in reclasseringskringen aan de orde. Het zijn in hoofdzaak vragen van organisatorische aard: onder welk departement de opleiding ressorteert, welke cursussen gegeven worden, door welke (gast)docenten, en hoe de opleiding verloopt. Ook besteedt hij aandacht aan de vraag hoe een afgestudeerd maatschappelijk werker wordt voorbereid op zijn taak als reclasseringsmaatschappelijk werker. Er dient een nauw contact te zijn tussen opleidingsinstantie, op te leiden persoon en toekomstige werkgever.

**Kwast, S. van der.** *Reclasseringshulp aan voortvluchtige terbeschikkinggestelden.*

Proces, 55e jrg., nr. 12, december 1976, blz. 255-261 (N.).

De schrijver stelt, dat indien een t.b.r.-gestelde de inrichting gedurende langere tijd zonder toestemming



van de staf verlaat, hij dit meestal doet omdat hij het niet eens is met het gevoerde beleid. De reclasseringsmaatschappelijk werker gaat, als er door de cliënt een beroep op hem wordt gedaan, na wat precies de oorzaken zijn van diens vertrek. Zijn deze in zijn ogen relevant, dan zal hij bij de hulpverlening zo te werk moeten gaan, dat hij het vertrouwen van zijn cliënt niet verliest en dat hij de justitiële autoriteiten niet teleurstelt, mede in verband met de strafrechtelijke aspecten die er ook voor hem aan verbonden zijn. Als de cliënt een duidelijk beroep doet op de maatschappelijk werker, zal deze er gewoonlijk naar streven een terugkeer van de cliënt naar de inrichting te bewerkstelligen.

## Kinderbescherming

Zie ook excerpt nr. 39.

56

**Finicelli, C.** *Analisi del disadattamento minorile e ruolo del consulente* (Analyse van de onaangepastheid van minderjarigen en de rol van de consulent).

*Esperienze di rieducazione*, 23e jrg., nr. 1, januari/maart 1976, blz. 64-69 (I.).

38

Problemen van jongeren die met de kinderrechter in aanraking komen worden meestal onderscheiden naar problemen binnen het gezin en problemen ten opzichte van de maatschappij. Volgens de auteur zegt dit nog niets over de oorzaken; hij vindt bovendien dit onderscheid kunstmatig en wil in zijn artikel de nauwe samenhang en wisselwerking tussen de beide milieus aantonen. In de lagere landen van de samenleving en in bepaalde wijken van grote steden spelen de sociaal-economische factoren een grote rol; de kinderen uit deze gezinnen en wijken worden thuis, in eigen milieu, affectief en opvoedkundig verwaarloosd en kunnen zich aan het schoolmilieu niet aanpassen, terwijl zij omgekeerd daar buitengesloten worden. Samenleving en school zijn in alle opzichten verscheidend van het eigen gezins- en subcultuur-milieu. De auteur ziet voor de pedagoog mogelijkheden om toch een aanpassing teweeg te brengen bij deze jongeren, via opvoedkundige en strafmaatregelen en via therapie.

57

**Forte, F.** *Le colpe della scuola media e disadattamento minorile* (De fouten van de 'middenschool' en onaangepastheid van minderjarigen).

*Esperienze di rieducazione*, 23e jrg., nr. 1, januari/maart 1976, blz. 70-75 (I.).

De schrijfster stelt dat ondanks herzieningen ten goede in 1963, aan het verplichte voortgezette onderwijs (tot 14-15 jaar) in Italië nog duidelijke fouten kleven: de starheid, de straffen, het indelen in

categorieën, alles stamt uit de tijd van de selecte, ondemocratische school. Nog steeds werkt men met de normen en middelen van de heersende klassen en daardoor raakt vooral in de laatste schooljaren een grote groep achter, c.q. wordt gediscrimineerd, c.q. kan zich niet aanpassen. Door dit alles schiet het voortgezette onderwijs in zijn taak van individueel en sociaal opvoeden duidelijk tekort. Wanneer deze school wèl goed zou functioneren, zou dat preventief werken ten aanzien van de jeugdcriminaliteit. Er zijn gelukkig stromingen die dit inzien en die naar verandering streven, onder andere door de ouders erbij te betrekken.

58

McCarthy, F.B. *Should juvenile delinquency be abolished?*

Crime and delinquency, 23e jrg., nr. 2, april 1977, blz. 196-203 (U.S.A.).

Met de 'Gault'-beslissing begon langzaamaan het wettelijke begrip over delinquent gedrag van jeugdigen, zoals dat de laatste 150 jaar was gehanteerd, aan inhoud te verliezen. Daaropvolgende pogingen om het begrip opnieuw te formuleren, hebben alleen maar aangetoond dat het hele begrip verziekt is en eigenlijk ten dode opgeschreven. Rechtspraak terzake van jeugddelinquentie zou volgens de auteur van de kinderrechtbank weer terug moeten naar de strafrechtbanken, waar vele in onze samenleving hoog gewaardeerde belangen beter behartigd kunnen worden.

Met literatuuropgave.

59

Morris, A. en H. Giller. *The juvenile court – the client's perspective*.

The criminal law review, april 1977, blz. 198-205 (G.B.).

De auteurs doen verslag van een onderzoek naar de mening van jeugdige delinquenten over het functioneren van de kinderrechtspraak. Met dit onderzoek willen zij vaststellen of de werking van de kinderrechtbank overeenkomt met de achterliggende bedoelingen ervan. Hierover hebben zij in de zomer van 1974 vijfenveertig jongens, die voor deze rechtbank verschenen, gevraagd hun ervaringen in een verhalende vorm op te schrijven. Opvallend was dat velen vonden dat te weinig over de aard van de daad gesproken werd en dat verschillende jongens meenden dat ten onrechte de sociale achtergronden ter sprake waren geweest. Over het algemeen zagen de jeugdigen de rechtbank nog steeds als een instituut dat straft voor hetgeen misdään is, terwijl het welzijns-idee dat volgens de wet in het kinderrecht een duidelijk accent dient te krijgen, niet ervaren werd. Tenslotte concluderen de auteurs dat het erop lijkt dat zowel de jeugddelinquenten zelf als hun ouders

alleen respect hebben voor de kinderrechtspraak, als deze gekenmerkt wordt door een duidelijk juridische aanpak.

Met literatuuropgave.

60

Pfohl, S.J. *The 'discovery' of child abuse.*

Social problems, 24e jrg., nr. 3, februari 1977, blz. 310-323 (U.S.A.).

De auteur gaat nader in op het bekend worden van de kindermishandeling. Een veranderende houding tegenover de volwassenen en het op- en neergaan van de conjunctuur hebben steeds hun invloed gehad op de bevordering van de mishandeling van kinderen. De grote depressie in de jaren dertig veranderde het beeld dat men had over de relatie tussen armoede en kindermishandeling. Volgens de auteur is kindermishandeling niet plotseling in de aandacht gekomen door een sterk toenemend aantal gevallen, maar veel eerder doordat het in de medische wetenschap als syndroom werd ontdekt en het effect daarvan op de medische specialismen. Zo is met name voor de radiologie een nieuw terrein ontstaan i.v.m. de signalering. Tot slot concludeert de auteur dat al deze ontwikkelingen reeds hebben bijgedragen aan de preventie van kindermishandeling.

Met literatuuropgave.

90

## Politie

61

Wasikhongo, J.M.N. *The role and character of police in Africa and Western countries: a comparative approach to police isolation.*

International journal of criminology and penology, 4e jrg., nr. 4, november 1976, blz. 383-396.

In de meeste landen bestaat in meer of mindere mate een communicatiekloof tussen de politie en het publiek. Deze kloof, die leidt tot wederzijdse sociale isolatie, wordt bestudeerd in enkele Afrikaanse landen, in Noord-Amerika, India en enkele Europese landen. Een drietal mogelijke oorzaken van de afstand tussen publiek en politie wordt behandeld: historische factoren waardoor de politie gestigmatiseerd is, politiepraktijken die niet in overeenstemming zijn met de verwachtingen van het publiek, en centralisatie en op zichzelf gericht-zijn van de politie-organisatie.

Met literatuuropgave.

## Drugs

62

Ferone, V. *Su alcune questioni derivanti dalla nuova legge sulle sostanze stupefacenti e psicotrope* (Over

enige vragen die voortvloeien uit de nieuwe wet op verdovende en psychotrope middelen).

La giustizia penale, 82e jrg., nr. 2, februari 1977, blz. II 125-128 (I).

In december 1975 is in Italië een nieuwe wet op verdovende middelen van kracht geworden. Verschillende artikelen daaruit roepen volgens de auteur vragen op bij de interpretatie ervan, zoals bijv. de vraag of het geheim van de instructie prevaleert boven de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken (als hoofd van de politie) tot het vragen van inlichtingen aan de gerechtelijke autoriteiten, wanneer hij direct optreden en ingrijpen noodzakelijk acht. Wat deze vraag betreft is de auteur van mening dat dit geheim niet automatisch prevaleert: de eis van de Minister moet gemotiveerd zijn en de rechters dienen af te wegen wat het belangrijkste is.

# Boekwerken

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

**Aart, L.J. van.** *Theorie en praktijk van inbraakpreventie.*

Deventer, Kluwer, 1976.

**Anjou, L.J.M. d'.** *Alternatieve sankties.*

's-Gravenhage, Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, 1976.

92

**Bedreigde, De, burger;** door E. van der Wolk, J.J.M. van Dijk, P.J. Baauw et al.

Amsterdam enz., Intermediair enz., 1977.

**Bolt, B.** *De houding van de politieambtenaar ten aanzien van het beleid van de rechterlijke macht.*

Apeldoorn, Nederlandse politieacademie, 1977.

*Courts of limited jurisdiction; a national survey;* ed. by K.M. Knab.

Washington, National institute of law enforcement and criminal justice, 1977.

*Crime as opportunity;* by P. Mayhew, R.V.G. Clarke, A. Sturman et al.

London, HMSO, 1976.

**Dijk, J.J.M. van.** *Dominantiegedrag en geweld; een multidisciplinaire visie op de veroorzaking van geweldmisdrijven.*

Nijmegen, Dekker & van de Vegt, 1977.

Proefschrift K.U. Nijmegen.

**Dijkshoorn, W.P.** *Rijden onder invloed; een explorand onderzoek naar de drinkgewoonten en de drinkplaats van de rijder onder invloed, alsmede de opsporing van het delict.*

Apeldoorn, Nederlandse politieacademie, 1977.

**Eertwegh, P.J.M. van den.** *De afhandeling van jeugdzaken door de Rijkspolitie in het district Groningen.*

Groningen, Kriminologisch instituut van de Rijksuniversiteit Groningen, 1975.

**Eindrapport van de werkgroep bewaking en beveiliging 1977;** (voorz. J.J. Kroeskamp); met medew. van B. Boer, G.J. Feylbrief, A. Herstel et al. 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1977.

**Empey, L.T.** *A model for the evaluation of programs in juvenile justice.*

Washington, National institute for juvenile justice and delinquency prevention, office of juvenile justice and delinquency prevention, law enforcement assistance administration, U.S. Department of justice, 1977.

**Feiten over abortus in Nederland.**

Den Haag, Stimezo, 1977.

**Fiselier, J., J.W. Fokkens and L. Gunther Moor.** *Criminal law, criminality and the correctional system in the Netherlands;* papers presented at the first Mönchengladbach seminar on comparative criminal justice at Mönchengladbach, Federal Republic of Germany, July 4-18, 1977.

Nijmegen, University of Nijmegen, 1977.

**Graeff, J.J. de, and J.M. Polak.** *The law and practice relating to pollution control in the Netherlands.*

London, Graham & Trotman, 1976.

93

**Hostage-taking; problems of prevention and control;** ed. and compiled by R.D. Crelinsten and D. Laberge-Altmejd; under the direction of D. Szabo.

Montreal, Institute of criminal justice and criminology, University of Maryland, 1976.

**Impact, The, of terrorism and skyjacking on the operations of the criminal justice system;** ed. and compiled by R.D. Crelinsten and D. Laberge-Altmejd; under the direction of D. Szabo.

Montreal, Institute of criminal justice and criminology, University of Maryland, 1976.

**Joscelyn, K.B., and R.P. Maickel.** *Report of an international symposium on drugs and driving;* final report.

Washington, U.S. Department of transportation, National highway traffic safety administration, 1977.

**Joutsen, M.** *The layman in court;* a bibliography. Helsinki, Research institute of legal policy, 1977.

**Kagie, R., en M. Verhart.** *Het geluk van de brave burger.*

's-Hertogenbosch, Vereniging van Reclasseringsinstellingen, 1976.

**Kalsbeek-Jasperse, E.** *Onderzoek naar de kwaliteit van een voogdijvereniging.*

Rotterdam, Erasmus universiteit; faculteit der rechtsgeleerdheid; afdeling criminologie en kinderrecht, 1976.

Lipton, D., R. Martinson and J. Wilks. *The effectiveness of correctional treatment*.  
New York enz., Praeger, 1976.

Ohlin, L.E., A.D. Miller and R.B. Coates. *Juvenile correctional reform in Massachusetts*.  
Washington, National institute for juvenile justice and delinquency prevention, 1976.

Politie, *strafrechtsbedeling en hulpverlening*; actuele criminologische problemen; teksten van een vormingscyclus voor de gemcentelijke politie (provincie Limburg en arrondissement Mechelen); (voorz. L. van Outrive).  
Leuven, Katholieke universiteit Leuven, Centrum voor interdisciplinaire studie van de strafrechtsbedeling, 1975.

Scheffer, W.C.M., Cl. Woldringh en M.H.J.M. Knapen. *Rechtspositie van minderjarigen*.  
Nijmegen, Instituut voor toegepaste sociologie, 1977.

Scheffer, W.C.M., Cl. Woldringh en D.W. Steenhuis. *Rechtspositie van minderjarigen*; samenvatting van een onderzoek naar het feitelijk vóórkomen van moeilijkheden tussen ouders en hun minderjarige kinderen op een aantal 'keuzeterreinen', de beeldvorming daaromtrent en de opvattingen over een ruimere rechtsregeling terzake.  
Nijmegen, Instituut voor toegepaste sociologie, 1977.

Schoonen, J.L.M. *De houding van de maatschappij t.o.v. verkeersdelinquenten in vergelijking tot andere delinquenten*.  
Apeldoorn, Nederlandse politieacademie, 1977.

Timmerman, H. *Drugs in een plattelandsgemeente*; een vervolgonderzoek bij jonge hashisgebruikers.  
Groningen, VRB drukkerijen, 1977.  
Proefschrift Groningen.

Vinken, B. *Verkracht*: dan had je maar niet .....  
Amsterdam 1976.  
Scriptie S.A. 'De Amstelhorn'.

Walrond-Skinner, S. *Family therapy; the treatment of natural systems*.  
London etc., Routledge & Kegan Paul, 1976.

#### Erratum

In Justitiële verkenningen nr. 6, 1977 staat op blz. 120 bij de boekwerken vermeld:

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

De juiste titelbeschrijving is echter:

Rijkema, H. en G. Metz. *Verkrachting?*

Groningen, Criminologisch instituut Rijksuniversiteit Groningen, ca. 1977.

**Redactie**

drs. G. A. van Bergeijk

drs. M. W. Bol

mr. M. R. Duintjer-Kleijn

mr. P. F. van der Heijden

Wetenschappelijk onderzoek- en documentatie-  
centrum, Bogaard-Centre,

Sir Winston Churchillaan 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.*