

Artikelen tijdschrift



Marc Schuilenburg

Slimme rechtshandhaving Milieucriminaliteit

auteur(s): **Marc Schuilenburg**
Oud-medewerker van het
Functioneel Parket
(Openbaar Ministerie).
[Meer](#)

tags: • milieucriminaliteit

deel   

Bij alle nadruk op veiligheid dreigt het optreden tegen milieucriminaliteit vergeten te worden. De rechtshandhaving is ontoereikend. Een pleidooi voor een moderne aanpak van milieugevaren.

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Het is een wijdverbreid misverstand dat alle Grote Vertellingen zijn weggefallen. Inderdaad zijn communisme, religie en familie ten onder gegaan, maar we worden nog steeds geleid door verhalen die ons bestaan vorm en inhoud geven. Anno 2004 vallen twee vertellingen in het bijzonder op: veiligheid en voetbal. Over beide onderwerpen wordt veel gesproken. In de media, het café en in het parlement; iedereen doet mee of praat elkaar na. Zestien miljoen Nederlandse deskundigen verhalen over veiligheid alsof het voetbal betreft, met 'zero tolerance' als vertaling van het adagium 'voetbal is oorlog'. Toch zijn, om de woorden van de toekomstige trainer van Feyenoord, Ruud Gullit, te gebruiken, niet alle aspecten van veiligheid even sexy meer: tijdens de laatste Algemene Beschouwingen werd slechts twee minuten besteed aan het milieu. Het milieu is een vluggertje geworden. Is het milieu niet meer belangrijk voor onze veiligheid en wat is veiligheid eigenlijk?

Er bestaan twee vormen van veiligheid: veiligheid in 'ruime zin' en die in 'enge zin'. Onder de eerste vallen kwesties als de veiligheid van ons voedsel (milieu/gezondheid) en die van het betalingsverkeer (financieel/economisch). Aansprekende voorbeelden zijn de export van bedreigde diersoorten, illegaal gekapt tropisch hout en de boekhoudschandalen rondom Enron, Ahold en Parmalat. De veiligheid in 'enge zin' betreft de openbare orde: de opsporing en vervolging van delicten als moord, diefstal en vernieling. De aandacht voor deze laatste veiligheid is de laatste tien jaar exponentieel toegenomen. De burger wil meer agenten op straat, strengere straffen en meer bevoegdheden voor de politie. Nu is er met die toegenomen aandacht op zich niets mis, maar de nadruk op de 'veiligheid in enge zin' leidt er toe dat de veiligheid op andere terreinen vergeten dreigt te worden. Ten onrechte, want de bedreigingen van de veiligheid in 'ruime zin' zijn maatschappelijk minstens zo ingrijpend. Hernieuwde aandacht voor de handhaving is dan ook op zijn plaats. Ik beperk me hier tot het milieu.

Leefkwaliteit

Het milieu vormt een wezenlijk onderdeel van het algemeen welzijn, het draagt

bij aan de leefkwaliteit van onze samenleving. De bescherming van het milieu – tegen de vele bedreigingen: van klimaatverandering tot afname van de biodiversiteit, van vermisting van de grond tot gebruik van illegale bestrijdingsmiddelen – is vastgelegd in bestuurlijke en strafrechtelijke regels en wetten. In vergelijking met *commune* criminaliteit loopt de handhaving van die milieuwetgeving sterk achter. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats spelen schendingen van rechtsbelangen zich veelal af buiten onze waarneembare en directe leefomgeving. De schade, zoals bijvoorbeeld door luchtverontreiniging, wordt meestal niet op individueel niveau beleefd. Bovendien is zij overwegend van immateriële aard en slechts beperkt op geld waardeerbaar. Hierdoor leggen zij het qua aandacht en inzet van middelen gemakkelijk af tegen andere rechtsbelangen. Waarom gaat de meeste aandacht bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit uit naar de handel in drugs, mensensmokkel, vrouwenhandel of het witwassen van grote sommen geld en veel minder naar de goed georganiseerde handel in afval, waarbij hele ketens van individuen, bedrijven en instellingen zijn betrokken?

In de tweede plaats is, afgezien van geluidshinder en slingerende vuilniszakken, de materie meestal erg ingewikkeld – vooral door de chemisch-technische, toxicologische en natuurwetenschappelijke aspecten. In de derde plaats is milieucriminaliteit in hoofdzaak 'haalcriminaliteit'. Daarmee wordt bedoeld dat in tegenstelling tot delicten als diefstal, verkrachting of bedreiging er veelal geen aangifte wordt gedaan, waardoor opsporingsinstanties op zoek moeten naar overtredingen. Ze zijn daarbij sterk afhankelijk van de informatie van bestuurlijke toezichthouders. Ze dienen vroegtijdig criminogene ontwikkelingen te signaleren en daarop in te spelen. Het lastige is dat overtredingen overwegend gepleegd worden door 'legale' bedrijven, al dan niet in ketenverband opererend, waardoor het moeilijk is om er zicht en greep op te krijgen. Bovendien kent de opsporing specifieke afbreukrisico's zoals gebreken in de regelgeving, gedoogsituaties of laks optreden van het bestuur. Dat ook overheden zich nogal eens schuldig maken aan milieu- of gezondheidsdelicten, maakt de handhaving alleen maar gecompliceerder.

Slimmer

Kortom, er is zowel sprake van afnemende zeggingskracht van de milieuproblematiek als van een ontoereikende handhaving. Daardoor blijven veel overtredingen, zoals in de sfeer van afvalstoffen en gebruik en transport van gevaarlijke stoffen, buiten beeld. De betrokken bedrijven of personen kunnen ongestoord hun gang gaan. De maatschappelijke schade die daarmee wordt veroorzaakt is voor de Nederlandse samenleving groot. Daarom is een verbetering van de handhaving een vereiste. De uitdaging is te zoeken naar nieuwe oplossingen. Onze op informatie, communicatie en kennistechnologie gestoelde samenleving biedt nieuwe snelwegen die daarvoor kunnen worden bewandeld.

De Amerikaanse hoogleraar handhavingsstrategie Malcolm Sparrow levert in zijn boek *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving problems, And Managing Compliance* stevige kritiek op de gangbare strafrechtelijke handhavingstrategieën die volgens hem veelal repressief van aard zijn en slechts korte tijd zijn vol te houden. Ze leunen overmatig op de uitoefening van macht (*wrong tools*) en slagen er niet in munt te slaan uit mogelijkheden tot vermindering van de schade (*intervenes too late*). Bovendien leggen ze de nadruk op statistisch meetbare resultaten (in prestatiecontracten) die niets zeggen over de problemen die moeten worden opgelost (*emphasis on the wrong kind of*

results). Het gevolg is dat het strafrechtelijk systeem verder verstopt raakt en een deel van zijn legitimiteit verliest. Een andere benadering is volgens Sparrow nodig. Centraal moet staan de vraag naar handhavinginstrumentaria die een gehele doelgroep kunnen beïnvloeden. Een efficiënte handhaving is volgens Sparrow het in kaart brengen van problemen en het aandragen van modellen om hierop in te spelen. Deze benadering verwijst voor hem naar een andere vorm van denken.

Op welk denken Sparrow doelt en hoe dat ingezet kan worden, laat de Amerikaanse auteur Howard Rheingold zien in zijn boek *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Rheingold duidt het kritische weten waarin met behulp van ICT menselijke talenten voor samenwerking worden versterkt, als 'smart'. Hij verwijst hiervoor onder andere naar de Filippijnen waar de van corruptie beschuldigde president Joseph Estrada in 2001 gedwongen werd af te treden toen tienduizenden demonstranten elkaar spontaan hadden gevonden in een betoging in de hoofdstad Manilla onder de naam 'People Power II'. De demonstratie was georganiseerd via tekstberichten die op grote schaal door middel van mobiele telefoons werden verspreid. *Smart*, oftewel *slim* omvat volgens Rheingold het vermogen tot flexibiliteit en het nemen van snelle beslissingen, en dat heeft de toekomst. Inmiddels is dit vermogen onze normale en stilzwijgende conditie geworden; de praktijk heeft Rheingold ingehaald. Autofabrikant BMW introduceerde het type Smart en geeft de koper de mogelijkheid om naar eigen voorkeur de kleur en accessoires te bepalen. Binnen de overheid lijkt slim door het gebruik van de smart-methodiek (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) een nieuw imperatief voor het begrip kennis te zijn geworden. Naast *smart pills*, *smart bombs*, *smart architecture*, *smart shops* en *smarties* is het daarom ook tijd voor een slimme rechtshandhaving.

Pleiten voor 'slim handhaven' lijkt te impliceren dat de handhaving tot op heden vooral dom was. Een gedachte die met enige regelmaat ook in de kranten is te lezen. De werkelijkheid is genuanceerder. Ik noem hieronder een aantal uitgangspunten voor een rechtshandhaving die andere gezichtspunten oplevert.

1. Van tekort aan handhaving naar overschot

De vier belangrijkste ontwikkelingen die hebben geleid tot de huidige informatie gestuurde samenleving zijn: mondialisering, informatisering, horizontalisering en individualisering. Op welke wijze sociale relaties hierdoor zijn veranderd, wordt duidelijk als we kijken naar het amusante voorbeeld van de 'flash mob'. In dit uit de Verenigde Staten afkomstige fenomeen komen de vier ontwikkelingen op een unieke manier samen. Bij een 'flitsmenigte' worden het internet en mobiele, nauwelijks te traceren vormen van communicatie gebruikt om op een bepaald tijdstip en verzamelplek een opdracht uit te voeren en daarna weer snel op te gaan in de massa. De 'actie' duurt slechts enkele minuten en heeft tot doel mensen in verbazing achter te laten. Op 3 juni 2003 vond in New York een van de bekendste 'flash mobs' plaats. De deelnemers die zich hadden ingeschreven op een 'mob-site' ontvingen vanaf een algemeen adres, dat geen persoons- of contactgegevens had, een e-mail met de instructie zich te verzamelen bij de speelgoedzaak *Toys "R" Us* op Times Square om daar massaal op de knieën te gaan voor een reusachtige opgezette Tyrannosaurus Rex. Met het bewegen van de armen en het slaken van kreten dienden ze hun bewondering voor dit prehistorische dier te uiten.

Dit fenomeen waaide over naar Amsterdam. Op 8 augustus 2003

fotografeerden om 19.17 uur tweehonderd jongeren, die in een haag waren opgesteld, nietsvermoedende mensen die de Albert Heijn winkel met hun boodschappen verlieten. Vier minuten lang werden alle winkelaars behandeld alsof zij filmsterren waren. Onmiddellijk daarna gingen de deelnemers aan de eerste Nederlandse flitsmenigte in de voorbijgangers op. Via e-mail en sms waren ze van tevoren geïnstrueerd en verzocht een camera met flits mee te nemen. Enerzijds laten de avonturen van deze flitsburgers zien op welke wijze we in deze samenleving met elkaar zijn verbonden: de informatietechnologie heeft de wereld doen krimpen. Anderzijds maken ze duidelijk op welke wijze grote groepen mensen door allerlei vormen van ICT kunnen worden gemobiliseerd. Indien dit gegeven wordt vertaald naar de rechtshandhaving kan de overheid haar sturend vermogen vergroten door ICT slim in te zetten. Dit wordt *empowerment* van de samenleving genoemd. De overheid dient zorg te dragen voor een zodanig stelsel van *checks and balances* dat er resultaten worden gegenereerd die voor het collectief wenselijk zijn. De overheid kan bijvoorbeeld burgers het recht geven van bedrijven openbaarheid te eisen aan welke criteria – veiligheid, meting, kwaliteit – hun producten beantwoorden. De burger krijgt dan een actief en afdwingbaar recht op informatie.

Dit instrument kan op vele gebieden worden ingezet. Een goed voorbeeld is de handel in emissierechten die in 2005 in Nederland moet beginnen. Transparante informatie over de uitstoot van emissies is daarbij cruciaal. In sommige delen van de Verenigde Staten, waar die handel al bestaat, zijn emittenten daarom verplicht de uitstoot van hun emissies 24 uur per dag op het internet weer te geven. De bejaarde vrouw die vroeger in een spionnetje keek om te zien welke vreemde figuren in haar straat liepen, is nu een slimme ICT-tante geworden die de dagelijkse uitstoot van de fabrieken onder de rook van Pernis op het internet in de gaten houdt. Door ICT zo in te zetten, kan een 'smart mob' van 16 miljoen handhavers worden georganiseerd om voor de samenleving als collectief wenselijke doeleinden te verwezenlijken. Eerder dan een tekort is er dan sprake van een handhavingsoverschot.

2. Andere sancties

Of we het leuk vinden of niet, de mediocratie is een feit. Dat leidt tot een stortvloed aan opinies, nauwelijks tot ideeën voor het strategisch inzetten van media. Recentelijk kwam de Utrechtse hoofdcommissaris Vogelzang met het voorstel om foto's van veelplegers te plaatsen op het internet. Is dit een zoveelste opinie of wordt hier een *tool* geboden? De vragen behoren te zijn: wat is het doel en leidt deze vorm van schandpaalnagelen tot een oplossing van een probleem? Op het gebied van het milieu is in landen als Australië en de Verenigde Staten het *naming and shaming* al verder ontwikkeld. Het verdient aanbeveling om na te gaan in hoeverre dit instrument ook in Nederland tot resultaten kan leiden. Dit zal eerder het geval zijn bij de veiligheid in 'ruime zin' dan voor vormen van kleine criminaliteit als winkeldiefstal. Nu al kan de strafrechter tezamen met een hoofdstraf zoals gevangenisstraf of een geldboete een bijkomende sanctie opleggen (artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7 van de Wet Economische Delicten). Zo kan het Openbaar Ministerie de openbaarmaking van de uitspraak van de rechter eisen. Dat gebeurt te weinig. Bij milieudelicten waarbij schade is berokkend aan de menselijke gezondheid, is publicatie van het vonnis in een landelijk dagblad de meest aangewezen wijze van tenuitvoerlegging en voor het betrokken bedrijf de meest belastende.

Een andere vorm van slimme sancties met hulp van ICT is de uitsluiting in plaats van de opsluiting. Dat maakt de ultieme straf mogelijk: de uitsluiting van een

netwerk zoals het stadionverbod voor *hooligans* en straatverboden voor *stalkers*. Dat idee is verder uit te breiden, binnenkort is er geen tekort meer aan celcapaciteit. Door het optrekken van onzichtbare elektronische muren kunnen mensen die zijn veroordeeld voor delicten als 'winkeldiefstal' of 'dronken rijden' de toegang worden geweigerd tot publieke ruimten als winkelcentra en snelwegen. Veroordeelden kunnen ook rechten worden ontzegd, zoals het uitsluiten van opdrachten voor bouwbedrijven die zich schuldig maken aan fraude. Om dit waar te maken hoeft de bestaande wetgeving niet op de schop, de hierboven genoemde rechtsartikelen maken het al mogelijk. Bij een delict kan als bijkomende straf "de gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen" worden opgelegd. In het voorbeeld van de handel in emissierechten kan een veroordeeld bedrijf worden uitgesloten van de handel, met als consequentie dat het geen rechten kan bijkopen waardoor de bedrijfsvoering wordt beperkt.

3. *Probleemgericht*

Handhavingsorganisaties ontdekken de achterliggende problemen vaak niet: clusters van gelijke, met elkaar verbonden, of terugkerende incidenten. De succesfactor wordt meer en meer bepaald door statistisch meetbare grootheden die op zichzelf niets zeggen over de aard en omvang van problemen, maar alleen waar tijd aan is besteed. Een probleemgerichte aanpak veronderstelt samenwerking met andere professionals en leidt eerder tot het reguleren van gedrag dan tot een juridisch ingrijpen: niet ieder probleem moet in een strafzaak eindigen. Een probleemgerichte samenwerking veronderstelt een ICT-netwerk voor gegevensuitwisseling tussen de partners in de (strafrechts)keten. Op dit moment weet bij voorbeeld een opsporingsambtenaar niet wat er met zijn zaak is gebeurd. In het buitenland bestaan verschillende voorbeelden hoe dit slimmer kan worden aangepakt. Zo is in België op het gebied van fraude in de sociale zekerheid een Kruispuntbank opgezet. Deze bank slaat zelf geen gegevens op, maar bevat verwijzingen naar lokale databases van instanties en functioneert daarmee als een intermediair. De bank heeft een infrastructuur aangelegd (computernetwerk, beveiliging, stelsel van unieke nummers, chipcard, opslag authentieke bronnen) die ervoor heeft gezorgd dat de betrokken organisaties beter functioneren en fraude vermindert. Dit model is ook bruikbaar op het milieuterrein. Nu is de bestuursrechtelijke handhaving opgedragen aan bijna 550 bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries. Zij zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wetgeving en hebben bijna allemaal een eigen toezichtorganisatie met eigen werkwijzen, informatiehuishouding, prioriteiten en cultuur. Om in die situatie optimaal te kunnen samenwerken, afstemmen en informatie uit te wisselen is een gedeelde ICT-structuur noodzakelijk.

Volkslied

De handhaving van de 'veiligheid in ruime zin' is in essentie gedragsregulering, dat is wat ik hierboven uiteen heb proberen te zetten. Slimme handhaving komt in de plaats van de strafrechtelijke reflex. Maar dat betekent niet dat voor het strafrecht geen rol is weggelegd: het is alleen geen *ultimum remedium* meer. Het vaststellen wanneer het strafrecht direct moet worden ingezet, veronderstelt het maken van keuzes. Daarvoor is een handelingsruimte vereist. Deze ruimte werd altijd begrensd door enerzijds incidenten zoals de vuurwerkramp of de BSE-affaire en anderzijds de beschikbare capaciteit van de opsporing en vervolging. De onderliggende vraag of handhaving in pragmatische zin (het haalbare) of juist in kritische zin (dat wat zou moeten)

opgevat moet worden, wordt daardoor zelden gesteld. Het opportuniteitsbeginsel zoals dat tot uitdrukking komt in artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering, stelt het Openbaar Ministerie in staat op de laatste vraag in te gaan. Op basis van dat artikel kan het Openbaar Ministerie van vervolging afzien op gronden die aan het algemeen belang zijn ontleend. Een even fascinerende als verontrustende tekst, waarvan de betekenis moeilijk kan worden overschat. Het geeft het Openbaar Ministerie namelijk de mogelijkheid slechts de maatschappelijke relevante schendingen strafrechtelijk te vervolgen en draagt ertoe bij dat het zich veel meer kan ontwikkelen tot een beleidsvoerend orgaan. De sportieve uitdaging voor het Openbaar Ministerie is buiten het denken te blijven van de eerder genoemde opinies en meningen. Artikel 167 is zijn volkslied. Iedere dag moeten zijn regels door de magistraten uit volle borst worden gezongen. Vanuit het perspectief van een doelgerichte en efficiënte handhaving kan dat de rol van het Openbaar Ministerie als benoemer van maatschappelijke problemen, waarbij het strafrecht al dan niet een rol dient te spelen, alleen maar versterken. Onze op informatie gestoelde netwerksamenleving biedt daarbij nieuwe wegen die kunnen worden ingeslagen.

Literatuur

- G.A. Biezeveld, *Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002.
- Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor een presterende overheid (<http://www.kennisland.nl/>).
- H. Rheingold, *Smart Mobs: The Next Social Revolution*, Perseus Publishing, New York, 2002.
- M.K. Sparrow: *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving problems, And Managing Compliance*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2000.