

# Eindrapport

**November 2002**

---

*Een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden  
van fluctuaties in het aantal verdachten van  
milieudelicten*

***OM Strategie milieuhandhaving***



# Eindrapport

---

*Een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden  
van fluctuaties in het aantal verdachten van  
milieudelicten*

## **OM Strategie milieuhandhaving**

*datum november 2002*

*registratienummer S2969-71-001*

*versie definitief*

© DHV Milieu en Infrastructuur BV

Niets uit dit bestek/drukwerk mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. drukwerk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DHV Milieu en Infrastructuur BV, noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Het kwaliteitssysteem van DHV Milieu en Infrastructuur BV is gecertificeerd volgens NEN ISO 9001.



<b>INHOUD</b>	<b>BLAD</b>	
1	INLEIDING	8
1.1	Achtergrond en aanleiding	8
1.2	Doel- en vraagstelling	8
1.3	Methoden van onderzoek en werkwijze	9
1.4	Leeswijzer	11
2	ONTWIKKELINGEN IN KWALITEIT EN KWANTITEIT VAN MILIEU-PV'S	13
2.1	Trends in de aantallen en aard van milieu-pv's (1999-2001)	13
2.2	Oorzaken en achtergronden van fluctuaties in de aantallen milieu-pv's	15
2.2.1	Oorzaken en achtergronden bij het OM	16
2.2.2	Oorzaken en achtergronden bij de politie en BOA's	18
2.2.3	Oorzaken en achtergronden bij bestuurlijke handhavingpartners	20
3	INVLOED EN IMPLEMENTATIE VAN DE OM-STRATEGIE MILIEU	23
3.1	Opzet en doelstellingen	23
3.2	Taakopvatting van het OM	23
3.3	Functioneren van de OM Strategie Milieu in de praktijk	25
3.4	Randvoorwaarden uit de OM Strategie Milieu	26
3.4.1	Randvoorwaarden bij het OM	26
3.4.2	Randvoorwaarden bij de politie en BOA's	29
3.4.3	Randvoorwaarden bij het bestuur	31
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
4.1	Inleiding	33
4.2	De handhavingsopgave: ontwikkelingen en verklaringen	33
4.3	Implementatie en invloed van de OM Strategie Milieu	34
4.4	Sturingskracht van het OM	35
5	NABESCHOUWING	40
	BIJLAGE 1: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE	42
	BIJLAGE 2: ONDERZOEKSPROTOCOL VOOR DE CASE STUDIE	43
	BIJLAGE 3: BEGRIPPENLIJST	45
	BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE BRONNEN	47
	BIJLAGE 5: CIJFERS	49
	BIJLAGE 6: CHECKLIST BENODIGDE RANDVOORWAARDEN OM STRATEGIE MILIEU	53
	BIJLAGE 7: ADEQUAAT HANDHAVINGSPROCES LCCM	57
	COLOFON	60



## SAMENVATTING

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is uitgevoerd. Aanleiding was een onderzoek naar de daling van het aantal milieu-pv's dat de Nederlandse Politie Academie (NPA) in 2001 heeft uitgevoerd. Voor het OM waren de resultaten van dit onderzoek de aanleiding om de vraag te stellen of zijn strategie, neergelegd in het OM Strategiedocument Milieu uit 1999, gewijzigd of aangepast moest worden. Voorafgaand hieraan is de vraag gesteld wat de achterliggende factoren zijn die de afname van het aantal milieu-pv's kunnen verklaren. Het doel van het onderzoek kan samengevat als volgt worden omschreven:

*“Het leveren van een bijdrage aan de beoordeling van de feitelijke en potentiële stuurkracht van het OM als het gaat om de aard van de milieu-PV's die worden aangedragen alsmede het ontwikkelen van een tactiek om deze stuurkracht te versterken”.*

Voor de uitvoering van het onderzoek is door de opdrachtgever en de begeleidingscommissie als randvoorwaarde geformuleerd dat de aanbevelingen aan moeten sluiten bij de taakopvatting van het OM, die primair gericht is op de toepassing van het strafrecht (c.q. de strafrechtelijk handhaving van de rechtsorde). Dit betekent dat de invalshoek van het onderzoek primair die van het OM is.

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf fasen; een voorbereidende inventariserende fase, een fase waarin vier case studies zijn uitgevoerd, een abstractie en validatie fase, een fase waarin de strategie van het OM centraal staat en de afsluitende fase waarin de rapportage is opgesteld. De opzet van het onderzoek is in hoofdstuk 1 nader toegelicht.

In hoofdstuk 2 zijn de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen van de milieu-pv's in de periode 1999-2001 geanalyseerd. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er geen sprake is van een statistisch significante landelijk dalende trend in het aantal ingeschreven verdachten van milieudelicten. Fluctuaties in de cijfers zijn te verklaren uit een aantal oorzaken en achtergronden. Indien de relatief minder zware delicten waarvoor pv wordt opgemaakt (met name de artikel 10.10 Wet Milieubeheer pv's) buiten beschouwing worden gelaten blijken de fluctuaties aanzienlijk minder sterk te zijn. Daarnaast hebben de cijfers een aantal methodologische beperkingen (beperkte periode waarover cijfers beschikbaar zijn waardoor eenmalige gebeurtenissen een zeer sterke invloed op de cijfers hebben, verschil in definitie van milieudelicten). De achtergronden en oorzaken zijn daarom kwalitatief onderzocht.

Het OM blijkt in de praktijk nagenoeg geen invloed te hebben op de aard en de aantallen aangeleverde milieu-pv's. Belangrijke oorzaak hiervan is dat opstellers van pv's niet op de hoogte zijn van de doelstellingen van het OM. Dit heeft verschillende oorzaken waarvan er één wordt gevormd door de beperkte sturingskracht van de lijst met kernbepalingen. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de daling in de aantallen milieu-pv's wordt veroorzaakt door een teruglopende aandacht voor milieuwetshandhaving bij de politie. Milieu heeft zowel op operationeel als op strategisch niveau een geringe prioriteit (oorzaken hiervan zijn o.a. de concurrentie met andere taken, het wegvallen van de geormerkte milieugelden, het imago van milieu enz.).

In relatie tot de bestuurlijke handhaving blijkt dat het OM vooral volgend is op prioriteiten die door het bestuur worden gesteld. De aard van de pv's die worden opgesteld wordt daarmee voor een deel ook door deze bestuurlijke prioriteiten bepaald.

In hoofdstuk 3 is beschreven welke invloed de OM Strategie Milieu heeft op het functioneren van de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten, daarbij is tevens geanalyseerd in welke mate de strategie geïmplementeerd is en doorwerking krijgt in het handelen van de handhavingspartners en het OM. In het Strategiedocument Milieu geeft het OM aan het als zijn taak te zien om tezamen met de opsporingsdiensten het strafrechtelijk aandeel in de integrale handhaving van het milieurecht te leveren. Op dit moment geeft het OM (met name op strategisch niveau) onvoldoende sturing aan de aard en inhoud van de milieu-pv's. Als gevolg van het feit dat het OM over onvoldoende informatie over de milieusituatie beschikt kunnen er geen prioriteiten gesteld worden op basis van de bijdrage die het optreden zal hebben aan het verbeteren van de milieusituatie. Het OM volgt de beleidskeuzen en prioriteiten van het bestuur. De OM Strategie Milieu speelt daarbij in de praktijk geen rol van betekenis. Deels hangt dit ook samen met een ontoereikende interne communicatie over de Strategie waardoor de parketten de Strategie in het overleg met bestuurlijke partijen niet uitdragen. Samengevat is er niet of nauwelijks sprake van implementatie van de OM Strategie Milieu.

De implementatie van de Strategie blijft vooral achter omdat slechts in beperkte mate is voldaan aan de randvoorwaarden die nodig zijn voor een adequate en effectieve implementatie. Deze randvoorwaarden zijn in de Strategie verwoord en betreffen het OM, de politie en het bestuur. In hoofdstuk 3 is voor de verschillende organisaties systematisch nagegaan in welke mate aan de randvoorwaarden is voldaan. Met name het beperkte draagvlak en de geringe prioriteit voor milieuzaken binnen het OM en de politieorganisatie leiden tot onvoldoende inzet (kwalitatief en kwantitatief). In relatie tot het bestuur valt op dat het OM tot nu toe in onvoldoende mate een gelijkwaardige partners is voor het bestuur (positie van het strafrecht eerder na dan naast het bestuursrecht, milieu OvJ's zijn onvoldoende in staat op goede wijze invulling te geven aan beleidstaken, onvoldoende informatie e.d.).

In hoofdstuk 4 vormen de belangrijkste conclusies uit het onderzoek de basis voor een aantal aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de handavingsopgave, de implementatie en invloed van de OM Strategie Milieu op de kwaliteit en kwantiteit van de milieu-pv's en de sturingskracht van het OM in het proces van strafrechtelijke milieuwetshandhaving.

Op basis van de beschikbare cijfers bleek het trekken van betrouwbare en valide conclusies niet mogelijk. Belangrijke aanbeveling is dan ook om zorg te dragen voor een adequate registratie en monitoring van milieu-pv's. Vooral ook als basis voor het beleid. Geconcludeerd wordt verder dat de implementatie van de OM Strategie Milieu achterblijft. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door een gebrek aan draagvlak binnen het OM (bij de parketten) en bij de handhavingspartners. Aanbevolen wordt dat het OM op basis van een analyse van de huidige uitvoeringspraktijk en een adequate omgevingsanalyse (c.q. probleemanalyse) komt tot een eenduidige definitie van de aard van de zaken die het OM wil ontvangen, zowel op nationaal als op parketniveau. De interne en externe communicatie en afstemming verdienen daarbij expliciete aandacht.



Geconcludeerd wordt dat op dit moment niet wordt voldaan aan een groot aantal randvoorwaarden die de uitvoering van de OM Strategie Milieu mogelijk moeten maken. Hoofdstuk 4 wordt daarom afgesloten met een aantal aanbevelingen op het gebied van: de organisatie en het beleid van het OM, de interne coördinatie en doorwerking van het beleid, de aansluiting bij handhaving op andere terreinen (integrale handhaving), de wisselwerking met het bestuur en de politie en het belang van voortgangsbewaking en verantwoording.

Het rapport wordt afgesloten met een nabeschuiving waarin de onderzoekers wijzen op het belang van twee recente ontwikkelingen (de professionalisering van de bestuurlijke handhaving en de versterkte aandacht voor handhaving in het algemeen) voor de strategie, de positie en het beleid van het OM.

## INLEIDING

### 1.1 Achtergrond en aanleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is uitgevoerd. Aanleiding voor het onderzoek was een onderzoek naar de afname van het aantal verdachten van milieudelicten ingeschreven bij parketten dat de NPA (Nederlandse Politie Academie) in 2001 heeft uitgevoerd. Het NPA-onderzoek geeft de indicatie dat deze daling niet primair is te verklaren uit een daling in milieudelicten, maar veeleer in bijvoorbeeld een verandering in prioriteitstelling bij de opsporing. Andere mogelijke verklaringen zijn een verschuiving naar zwaardere, complexere zaken of een veranderende definitie van strafbare feiten waardoor deze niet meer als milieudelicten geadministreerd worden. Het OM acht de daling van het aantal milieu-pv's in elk geval ongewenst. Voor het OM waren de uitkomsten van het NPA-onderzoek aanleiding om de vraag stellen of zijn strategie, neergelegd in het OM Strategiedocument Milieu uit 1999, gewijzigd of aangepast dient te worden. Alvorens zijn strategie (nader) te bepalen wil het OM nader inzicht verkrijgen in de waargenomen trend en de factoren die deze trend verklaren. Het door DHV uitgevoerde onderzoek was hierop gericht.

### 1.2 Doel en vraagstelling

Aanvankelijk was het onderzoek gericht op het verkrijgen van een zo volledig mogelijk beeld van de factoren die een rol spelen in het sinds 1998 afnemend aantal bij parketten ingeschreven verdachten<sup>1</sup> met betrekking tot milieudelicten. Dit mede naar aanleiding van van het NPA-onderzoek en de verklaring van de door de NPA geconstateerde afname van het aantal milieu-pv's en ingeschreven verdachten van milieudelicten bij de parketten. Daarbij werd het onderzoek tevens verbreed naar andere handhavinginstanties naast de politie (het NPA onderzoek betreft alleen de politie). Op basis van een eerste kwantitatieve analyse bleek echter dat er geen dalende trend was vast te stellen maar dat sprake was van sterke fluctuaties en verschillen tussen politieregio's, andere handhavinginstanties (o.a. AID, VROM-inspectie, gemeenten) en wet- en regelgeving op basis waarvan geverbaliseerd wordt. Uit een eerste bespreking met de begeleidingscommissie<sup>2</sup> werd bovendien duidelijk dat een belangrijk doel van het onderzoek het leveren van input voor de verdere ontwikkeling van de OM Strategie Milieu is. De strategie van het OM richt zich op het opsporen en verbaliseren van 'gekwalficeerde zaken'. Naast de kwantiteit kwam hiermee ook de kwaliteit (aard en inhoud) van de pv's centraal te staan.

---

<sup>1</sup> Er wordt vaker gesproken over het afnemend aantal processen verbaal dat bij het OM binnenkomt, maar in feite zijn er alleen cijfers bekend over het aantal verdachten dat bij het OM staat ingeschreven. Het OM voegt pv's m.b.t. een en dezelfde verdachte samen.

<sup>2</sup> Zie voor een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie bijlage 1.

Het doel van het onderzoek is samengevat als volgt omschreven:

*“Het leveren van een bijdrage aan de beoordeling van de feitelijke en potentiële stuurkracht van het OM als het gaat om de aard van de milieu-PV's die worden aangedragen alsmede het ontwikkelen van een tactiek om deze stuurkracht te versterken”.*

Met het oog op deze doelstelling moest het onderzoek inzicht bieden in de volgende vragen:

1. Wat zijn in extenso het aantal en de aard<sup>3</sup> van de aangedragen milieu-pv's in de periode 1999-2001? (§ 2.1)
2. Welke factoren verklaren eventuele veranderingen, schommelingen of juist het constant blijven van de aantallen milieu-pv's? (§ 2.2)
3. In hoeverre heeft het OM een rol gespeeld of heeft het OM een rol kunnen spelen in het beïnvloeden van de aard en het aantal van de milieu-pv's (in welke mate hebben de kernvoorschriften uit de OM-strategie daarbij een rol gespeeld)? (§ 2.2.1 en § 3.2)
4. In hoeverre is dit in lijn met de (kwaliteitseisen uit de) OM-milieustrategie dan wel heeft de OM-strategie daarbij een rol gespeeld? (§ 3.3)
5. In welke mate is voldaan aan de (interne) randvoorwaarden zoals deze in de OM-strategie zijn aangegeven zodat de OM-strategie effectief kan zijn? (§ 3.4)
6. Wat zijn de potentiële mogelijkheden van het OM om in de toekomst met name de aard van de aangedragen milieu-pv's te beïnvloeden? (hoofdstuk 4)
7. Wat zijn daarbij de interne en externe randvoorwaarden (in termen van de kwaliteitseisen uit de OM-strategie, de perceptie van deze eisen bij de parketten en overige kwaliteitseisen)? (m.a.w. aan welke randvoorwaarden moet de te ontwikkelen strategie voldoen?) (hoofdstuk 4 en 5)

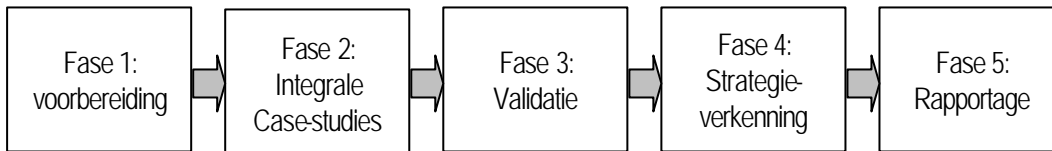
Voor de uitvoering van het onderzoek is door de opdrachtgever en de begeleidingscommissie als randvoorwaarde geformuleerd dat de aanbevelingen aan moeten sluiten bij de taakopvatting van het OM, die primair gericht is op de toepassing van het strafrecht (c.q. de strafrechtelijk handhaving van de rechtsorde). Dit betekent dat de invalshoek van het onderzoek primair die van het OM is.

### 1.3 Methodes van onderzoek en werkwijze

Het onderzoek heeft zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve invalshoek. In de loop van het project is de nadruk echter gelegd op het kwalitatieve deel.

---

<sup>3</sup> Met de aard van de pv's wordt verwezen naar de inhoud van het pv; het type overtreding (wet- of artikel) waarvoor pv is opgemaakt.



### ***Fase 1: voorbereiding***

In de eerste fase van het onderzoek zijn de gegevens voor het kwantitatieve onderzoek verzameld. Het onderzoek is gestart met een korte literatuurverkenning en bronneninventarisatie. Hieruit is een landelijk overzicht opgesteld van alle beschikbare kwantitatieve databronnen en de aard en inhoud van de gegevens uit deze bronnen. De geïnventariseerde gegevens zijn verwerkt in SPSS. De gegevens zijn in de vorm van tijdreeksen (1999-2001) voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Gekozen is voor de periode 1999-2001 omdat er over deze periode de meeste gegevens beschikbaar waren en omdat aangenomen werd dat een periode van drie jaar voldoende zou zijn voor het in beeld brengen van een trend.

Daarnaast is in deze fase (in overleg met de begeleidingscommissie) de onderzoeksopzet nader uitgewerkt.

### ***Fase 2: integrale casestudies***

In de tweede fase van het onderzoek zijn vier case studies uitgevoerd. De cases werden gevormd door vier arrondissementsparketten en zijn in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd. Door te kiezen voor een spreiding van de parketten over het land was er tussen de cases enig verschil in de aard van de aangedragen milieu-pv's en de omgevingskenmerken zoals samenwerking, aard en milieu-relevantie van handhavingsactiviteiten etc. te verwachten. Daarnaast is er onderscheid gemaakt tussen parketten die al dan niet in HOSA-verband<sup>4</sup> (zie de begrippenlijst in bijlage 3) samenwerken. Hiermee is overigens niet beoogd een representatieve steekproef te verkrijgen uit de arrondissementen. Primair is beoogd een beeld te verkrijgen van de achtergronden en oorzaken van de ontwikkelingen in het aantal milieu-pv's.

De volgende vier arrondissementen zijn in het onderzoek betrokken:

- HOSA-verband Den Bosch-Breda
- HOSA-verband Arnhem-Zutphen
- Rotterdam
- Groningen

In de cases is gezocht naar de factoren die het kwantitatieve (aantal) en kwalitatieve (inhoud en aard) beeld van de aangedragen milieu pv's kunnen verklaren (in de periode 1999-2001). Daarbij is onderzocht wat de invloed van het OM hierop is geweest c.q. op welke manier de parketten invulling geven aan het Strategiedocument Milieu van het OM. Voor de analyses van de cases is een onderzoeksprotocol opgesteld (zie bijlage 2).

---

<sup>4</sup> Horizontale Samenwerking

Hiermee is de in de cases gevolgde werkwijze zoveel mogelijk uniform voor de vier geselecteerde cases waarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd wordt.

Per casus zijn vijf of zes personen geïnterviewd. Dit waren vertegenwoordigers van het parket (Milieu OvJ en/of parketsecretaris), een vertegenwoordiger van de regionale politie (coördinator Milieu o.i.d), een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en een handhavingscoördinator (of de persoon verantwoordelijk voor het Servicepunt Handhaving; SEPH) van de provincie. Dit om een beeld te krijgen van de visies van de verschillende betrokken organisaties. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 4.

### ***Fase 3: abstractie en validatie***

Vanuit de resultaten uit fase 2 zijn de gegevens geabstraheerd naar een centraal vraagpunt van het onderzoek: wat kan worden gezegd over de feitelijke stuurkracht (invloed) van het OM als het gaat om de aard (de complexiteit of zwaarte) van de aangedragen milieu-pv's en in hoeverre kan de OM-strategie in dat licht effectief worden geacht?

Deze vraag is op basis van de case studies voorbereid door de onderzoekers en voorgelegd aan een panel met deskundigen uit de beroepspraktijk (parketsecretarissen, handhavingscoördinatoren, vertegenwoordiger van de politie en de LCCM, zie bijlage 4).

Fase 3 is afgesloten met het vastleggen van de onderzoeksresultaten en conclusies daarover. Deze tussenrapportage is besproken met de begeleidingscommissie.

### ***Fase 4: Strategieverkenning***

In fase 4 is in het licht van de vigerende OM Strategie Milieu en de onderzoeksresultaten als vertrekpunt onderzocht of en hoe het OM zijn invloed op de aard van de aangedragen milieu-pv's kan versterken.

Afgewogen is wat de sterke en zwakke punten zijn van mogelijke alternatieven om de stuurkracht van het OM inzake de aard van de aangedragen milieu-PV's te versterken. Daarbij is tevens de vraag aan de orde in hoeverre de vigerende strategie (op onderdelen) aangepast zou moeten worden.

In deze fase heeft een workshop plaats gevonden met Milieuofficieren van Justitie (zie bijlage 4). Voorstellen van de onderzoekers zijn voorgelegd en bediscussieerd tijdens deze bijeenkomst. Deze bijeenkomst had tot doel de voorlopige resultaten van het onderzoek te valideren. Deelnemers is gevraagd in hoeverre zij het beeld herkennen en als algemeen geldend beschouwen. Daarnaast is er gediscussieerd over de belangrijkste conclusies van het onderzoek en mogelijke implicaties hiervan voor de OM Strategie Milieu in de toekomst (aanbevelingen).

### ***Fase 5: rapportage***

Het onderzoek is afgerond met het voorliggende onderzoeksrapport. De concept-rapportage is met de begeleidingscommissie besproken.

## **1.4 Leeswijzer**

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding en het doel van het onderzoek toegelicht. Op basis hiervan is de onderzoeksopzet uitgewerkt en beschreven. Hoofdstuk 2 bevat de

analyse van de kwaliteit en kwantiteit van milieu-pv's in de periode 1999-2001. Daarbij staan de onderzoeksvragen 1 en 2 centraal. In het derde hoofdstuk zijn de opzet en het functioneren van het Strategiedocument Milieu van het OM geanalyseerd. Daarmee zijn de onderzoeksvragen 3, 4 en 5 beantwoord. Hoofdstuk 4 en 5 bevatten de conclusies en aanbevelingen (onderzoeksvragen 6 en 7). Het rapport wordt afgesloten met een nabeschouwing waarin de onderzoekers hun visie op belangrijke ontwikkelingen in de omgeving van het OM en de strafrechtelijke handhaving geven.

Aan het rapport zijn een aantal bijlagen toegevoegd waarnaar in de tekst verwezen wordt. In bijlage 1 is de samenstelling van de begeleidingscommissie beschreven. Bijlage 2 geeft het onderzoeksprotocol voor de uitvoering van de case studies. In bijlage 3 is een lijst opgenomen met de belangrijkste begrippen en gebruikte afkortingen. Bijlage 4 geeft een overzicht van de geraadpleegde bronnen (mondeling en schriftelijk). Een cijfermatig overzicht van de milieu-pv's in de periode 1999-2001 is opgenomen in bijlage 5. Bijlage 6 bevat de checklist met de benodigde randvoorwaarden uit de OM Strategie Milieu. Bijlage 7 bevat een omschrijving van het adequate handavingsproces door de LCCM.

## ONTWIKKELINGEN IN KWALITEIT EN KWANTITEIT VAN MILIEU-PV'S

### 1.5 Trends in de aantallen en aard van milieu-pv's (1999-2001)

In opdracht van het ministerie van Justitie onderzocht de NPA in 2001 de wijze waarop de Nederlandse politie milieuwetten handhaaft. Aanleiding voor het onderzoek was een door de betrokken ministers (Justitie, VROM, LNV) en staatssecretaris (V&W) geconstateerde landelijke daling van het aantal bij het OM geregistreerde verdachten voor milieuzaken tussen 1998 en 1999. Belangrijke bevinding uit het NPA-onderzoek was dat er over de periode 1998-2000 landelijk gezien sprake is van een gemiddelde daling, maar dat er geen sprake is van een systematische landelijk dalende trend.

In aansluiting op de resultaten van het NPA onderzoek zijn de door het ministerie van Justitie opgeschoonde cijfers geanalyseerd en aangevuld met cijfers over aangeleverde milieu-pv's van andere handhavingsinstanties over de periode 1999-2001<sup>5</sup>. Een overzicht van deze cijfers, gecategoriseerd naar wet- of regelgeving, is opgenomen bijlage 5. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er geen sprake is van een statistisch significante landelijk dalende trend in het aantal ingeschreven verdachten van milieudelicten. Verschillende schommelingen in de cijfers (zowel naar boven als naar beneden) zijn te verklaren uit de in dit hoofdstuk genoemde oorzaken en achtergronden.

Opgemerkt moet worden dat de betrouwbaarheid en validiteit van de cijfers aanleiding is tot voorzichtigheid in het trekken van conclusies op basis van de cijfers alleen. Tijdens het onderzoek hebben verschillende respondenten en betrokkenen aangegeven weinig vertrouwen te hebben in de geldigheid van de cijfers. Dit hangt ten eerste samen met dubbeltellingen van pv's opgemaakt door (bijzondere) opsporingsdiensten (pv's van de AID of gemeente worden in een aantal gevallen ook door de politie ingeschreven en komen dan tweemaal in het registratiesysteem van het OM). Ten tweede worden er bij de registratie van overtredingen verschillende definities gebruikt wat ertoe kan leiden dat een bepaalde overtreding niet door alle organisaties als een milieu-overtreding wordt geadmistreerd. Ten derde is door een aantal respondenten en contactpersonen ook aangegeven dat de administratie van milieu-pv's niet betrouwbaar is doordat cijfers door de organisaties die pv's opstellen positiever worden voorgesteld dan ze in de praktijk feitelijk zijn. Dit 'vermoeden' kon in het kader van het onderzoek niet nader worden gespecificeerd, maar omdat het in de perceptie van een groot aantal betrokkenen wel een rol speelt, wilden we het niet onvermeld laten. Ten vierde geven respondenten aan dat de verschillen in de organisatie van de milieutaak en de beschikbare capaciteit bij de betrokken organisaties de cijfers moeilijk vergelijkbaar maken.

De kwantitatieve beperkingen bleken o.a. uit een tweetal voorbeelden die bij het onderzoek naar voren kwamen.

---

<sup>5</sup> Voor 2001 zijn daarbij de cijfers tot en met augustus geëxtrapoleerd, na controle met de cijfers over heel 2001 is gebleken dat de geëxtrapoleerde cijfers hiervan niet significant afwijken.

Ten eerste heeft een bepaald milieuparket in 2001 complimenten ontvangen over de grote hoeveelheden inrichtingsgebonden milieu-pv's met dader. Bij navraag bleek het echter vooral te gaan om de verbalisering en vervolging van hennepkwekerijen, hetgeen bij geen enkel ander parket als milieuovertreding wordt geregistreerd. Dit voorbeeld illustreert dat de definitie van milieuovertredingen van invloed kan zijn op de cijfers.

Ten tweede is uit het onderzoek gebleken dat een belangrijk deel van de fluctuaties van de aantallen pv's verklaard kan worden uit de wijze van afhandelen van overtredingen van de gemeentelijke afvalstoffenverordening (artikel 10.10 Wet milieubeheer). Bij verschillende parketten worden deze overtredingen in 2000 en 2001 niet meer afgehandeld met een pv, maar via een bestuurlijke dan wel een politietransactie. De artikel 10.10 Wm-pv's vormen in diverse arrondissementen bovendien een relatief grote hoeveelheid van alle ingeschreven milieu-pv's. (zie onderstaand schema) en hebben daarmee grote invloed op de totaalcijfers.

<b>2000</b>			
<b>Parket</b>	<b>Totaal aantal pv's</b>	<b>Aantal 10-10 WM</b>	<b>Percentage</b>
1)	839	85	10,1%
2)	616	29	4,7%
3)	561	7	1,2%
4)	539	12	2,2%
5)	1262	367	29,1%
6)	878	438	49,9%
<b>2001</b>			
<b>Parket</b>	<b>Totaal aantal pv's</b>	<b>Aantal 10-10 WM</b>	<b>Percentage</b>
1)	847	66	7,8%
2)	682	20	2,9%
3)	533	37	6,9%
4)	506	19	3,8%
5)	1060	252	23,8%
6)	915	561	61,3%

**Schema: invloed van de art. 10.10 WM-pv's op de totale hoeveelheid ingeschreven milieu-pv's bij de onderzochte parketten in 2000 en 2001.**

Het schema geeft zowel indicaties over de onmogelijkheid om zinvolle conclusies te trekken over fluctuaties in de cijfers, als over de zwaarte en ernst (milieurelevantie) van de delicten waarvoor pv wordt opgemaakt ("vuilniszakken").

Diverse respondenten verbinden aan deze genoemde indicaties de mening dat, na correctie van de artikel 10.10 Wm-pv's, de totale hoeveelheid bij de parketten ingeschreven milieu-pv's in het algemeen erg laag is. Op basis van de beschikbare gegevens is het in het onderzoek niet mogelijk gebleken te beoordelen of het bij deze (overige) ingeschreven pv's wel gaat om gekwalificeerde zaken.



Methodologisch gezien hebben de cijfers ook een aantal beperkingen. Doordat de periode waarvoor cijfers beschikbaar zijn (3 jaar) beperkt is blijken eenmalige gebeurtenissen een relatief sterk effect op de cijfers te hebben. Indien in een politieregio in een bepaald jaar bijvoorbeeld een speciale handhavingsactie voor een bepaald wetsartikel of onderwerp is uitgevoerd kan dit resulteren in een toename van het aantal pv's. In het jaar daarna zullen de cijfers een daling van het aantal pv's vertonen. Feitelijk is er in dit geval geen sprake van een daling maar een positieve afwijking van de 'normale situatie'. Ook in het NPA onderzoek is geen sprake van een structureel dalende trend. Het NPA-onderzoek constateert een landelijke daling van het aantal pv's in de periode 1998-2000. In 2001 is er echter geen sprake van een daling ten opzichte van 2000.

Ook is bij de analyse van de cijfers gebleken dat een tijdsspanne van 3 jaar te beperkt is om betrouwbare en valide uitspraken te kunnen doen over trends in de cijfers. Analyse over een langere periode is echter niet mogelijk door een gebrek aan adequate en eenduidige registratie bij de verschillende betrokken organisaties. Bovendien is de periode waarin de OM Strategie Milieu functioneert korter dan 3 jaar, waardoor ook om deze reden een verantwoorde cijfermatige analyse niet mogelijk is (er kan geen relatie gelegd worden met het gevoerde beleid).

Naast de constatering van grote fluctuaties in de ingeschreven hoeveelheid milieu-pv's, mag uit het genoemde overzicht 1999-2001 per wet- en regelgeving voorzichtig worden geconcludeerd dat de afgesproken landelijke LCCM-prioriteiten cijfermatig enige doorwerking hebben in de aard van de pv's. Op het terrein van de landelijk afgesproken handhavingsprioriteiten vertoont de hoeveelheid milieu-pv's een duidelijke stijging.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de achtergronden van de cijfers en mogelijke verklaringen voor de fluctuaties.

## 1.6 Oorzaken en achtergronden van fluctuaties in de aantallen milieu-pv's

Tijdens het onderzoek is zowel aan vertegenwoordigers van de politie als van het OM gevraagd wat mogelijke oorzaken kunnen zijn van fluctuaties in de aantallen milieu-pv's. Daarnaast is gevraagd hoe zij de samenwerking met elkaar ervaren en op welke wijze en met welk doel het OM de aantallen en aard van de milieu-pv's die de politie opmaakt zou moeten en kunnen beïnvloeden. Door meerdere partijen te vragen naar de uitvoering van de milieutaak door de politie ontstaat een zo volledig mogelijk inzicht in dit functioneren. Dezelfde methodiek is toegepast om een beeld te krijgen van de wisselwerking tussen OM en politie en bijzondere opsporingsambtenaren, de BOA's, die milieu-pv's opmaken. Uit dit en ander onderzoek<sup>6</sup> blijkt dat een meerderheid van de vertegenwoordigers van de verschillende handhavingsinstanties en het OM, los van de exacte cijfers over de aantallen milieu-pv's, de indruk ('het gevoel') heeft dat er sprake is van een daling van het aantal zaken dat bij de parketten is ingeschreven en een verminderde belangstelling voor milieu. In dit verband kan statistisch gezien wellicht niet gesproken worden van een dalende trend, eerder van fluctuaties, maar voor het OM is de ontwikkeling reden voor zorg (het college van PG's heeft deze zorg o.a. geuit in een brief van 8 mei 2001 en in een

<sup>6</sup> Zie ondermeer het NPA onderzoek (2001), de 'De toekomst van de politiemilieutaak' (2002)

brief van 12 februari 2002 aan de minister van Justitie). De oorzaken en achtergronden van de vermeende daling van het aantal milieu-pv's zijn nader onderzocht. In de volgende paragrafen is aangegeven wat (volgens het literatuuronderzoek en de respondenten) mogelijke verklaringen zijn bij de verschillende betrokken organisaties. Aan het einde van iedere paragraaf wordt voor een verdere analyse nog verwezen naar paragraaf 3.5. Hier vindt een systematische analyse plaats van de vraag of in de praktijk de wisselwerking tussen OM enerzijds en politie, BOA's en bestuurlijke handhavingpartners anderzijds, voldoet aan de randvoorwaarden die de OM Strategie Milieu hieraan heeft gesteld om gekwalificeerde milieu-pv's te kunnen ontvangen (zie bijlage 6).

### 1.6.1 Oorzaken en achtergronden bij het OM

#### *Beperkte sturing op aard en inhoud van pv's*

Uit het onderzoek blijkt dat het OM op dit moment nagenoeg geen invloed heeft op de aard en de aantallen processen verbaal die worden aangeleverd. Belangrijke oorzaak hiervan is dat opstellers van processen verbaal niet op de hoogte zijn van wensen die het OM ten aanzien van de aard van de pv's heeft. De strategische sturing van het OM beperkt zich veelal tot het vanuit het landelijke niveau formuleren van kwantitatieve normen voor het aanleveren van een bepaalde hoeveelheid processen-verbaal voor een bepaald type overtreding (bv inrichtingsgebonden of niet-inrichtingsgebonden). Het OM (zowel centraal als op het niveau van de arrondissementen) draagt echter veelal niet actief uit voor welk (inhoudelijk) type overtredingen (bij voorkeur) pv moet worden opgemaakt. Bijgevolg is er geen systematische sturing op de aard van de opgestelde pv's. Opvallend is dat dit niet alleen geldt voor de bestuurlijke handhavingsorganen maar ook voor de politie. Vanuit het OM zouden er met name aangrijpingspunten moeten zijn richting de politie (het is immers de gezamenlijke taak van de politie en het OM het strafrechtelijk aandeel te leveren in de integrale handhaving van het milieurecht). Officieren van Justitie missen echter instrumenten om de politie gericht aan te sturen. Afspraken tussen het OM en de politie zijn op dit moment te vrijblijvend en onvoldoende ingebed in relatie tot de taakuitvoering van de politie in het algemeen.

Op het niveau van individuele zaken geeft het OM doorgaans wel aan of het opmaken van pv prioriteit heeft. Daarmee ligt het initiatief echter niet bij het OM maar bij de betreffende handhavinginstantie.

#### *Onvoldoende omgevingskennis*

Voor een deel is het gebrek aan sturing ingegeven door een gebrek aan omgevingskennis bij het OM. De parketten zijn voor het verkrijgen van inzicht in de milieusituatie in hun werkgebied afhankelijk van de informatie die zij hierover van met name bestuurlijke handhavinginstanties ontvangen. Dit betekent dat het OM zijn prioriteiten moet stellen op basis van informatie van anderen (die deels ook met een ander doel is verzameld). Omgevingsinformatie is van belang om te kunnen komen tot een probleemgerichte benadering en prioriteitstelling, op dit moment is dit onvoldoende mogelijk. Dit maakt het moeilijk om (pro-actief) en gericht op te treden.

#### *Organisatie milieu bij OM: beperkte capaciteit en onvoldoende beleidsgericht*

Deels wordt het gebrek aan sturing ook verklaard uit de beperkte capaciteit die het OM kan inzetten. In een aantal gevallen doet zich een spanning voor tussen het deelnemen aan overleg en beleidsprocessen en het afdoen van zaken (het primaire proces). Het OM kan daardoor niet altijd vertegenwoordigd zijn bij de verschillende handhavingsoverleggen. Daarnaast wordt de sturingskracht van het OM in beleidsmatig overleg bemoeilijkt doordat Officieren van Justitie in een aantal gevallen onvoldoende beschikken over de hiervoor vereiste vaardigheden. OvJ's hebben een juridische opleiding die gericht is op het strafrechtelijk afhandelen van zaken. Beleidsmatige taken vereisen een ander type vaardigheden (onderhandelingsvaardigheden, bestuurlijk inzicht e.d.). In de opleiding van Officieren is hiervoor geen aandacht.

#### *Milieu kent weinig prioriteit binnen het OM*

In alle onderzochte arrondissementen is het milieubeleid onderdeel van het parketbeleid en opgenomen in de jaarplannen. Van een bredere inbedding van milieu is echter geen sprake. Milieu staat doorgaans niet op de agenda van de regionale driehoek. De meeste milieuofficieren achten hun invloed op de milieuwetshandhaving mede beperkt doordat de gebiedsofficier, die deel uitmaakt van de regionale driehoek, niet altijd affiniteit heeft met milieuzaken (zie hierover ook het NPA-onderzoek).

#### *Beperkte sturingskracht landelijke lijst kernbepalingen*

Uit het onderzoek blijkt dat de landelijke lijst met kernbepalingen uit de OM Strategie Milieu onvoldoende concrete handvatten voor gerichte sturing van de pv's biedt en te omvattend is. Daarom is de lijst per provincie in overleg tussen bestuur en de betrokken OM-arrondissementen geconcretiseerd. Hierdoor wordt de landelijke lijst regionaal op onderdelen verschillend toegepast door zowel de verschillende organisaties die pv's aanleveren als door de verschillende OM-arrondissementen.

De meerderheid van de respondenten (zowel vanuit het OM als de overige) geeft aan dat de huidige lijst met kernbepalingen onvoldoende richtinggevend is. Vanwege het abstracte en brede karakter zijn de kernbepalingen weinig sturend voor de aard en inhoud van de processen-verbaal die bij het OM worden aangeleverd. Met name in het geval van inrichtingsgebonden zaken wordt er in de praktijk bijna altijd een nadere afweging gemaakt, waarbij in de meeste gevallen ook rekening wordt gehouden met de argumenten van het bestuur. In de afweging van het bevoegd gezag spelen doorgaans ook zaken als werkgelegenheid en continuïteit van het bedrijf een rol.

#### *Randvoorwaarden OM Strategie*

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op de sturende werking van de OM Strategie Milieu. Hierbij wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de vraag of wordt voldaan aan de randvoorwaarden die het OM aan zichzelf heeft gesteld om voldoende gekwalificeerde milieu-pv's te ontvangen.

## 1.6.2 Oorzaken en achtergronden bij de politie en BOA's

### *Algemeen: teruglopende aandacht voor milieu bij politie*

Een groot aantal respondenten geeft aan dat de daling in het aantal milieu-pv's voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door een teruglopende aandacht voor milieuhandhaving bij de politie<sup>7</sup>. De geringe prioriteit die milieu zowel op strategisch als op operationeel niveau heeft, kent verschillende achtergronden, die hier worden toegelicht.

### *Organisatie van de politiemilieutaak*

De wijze waarop de politiemilieutaak is georganiseerd verschilt sterk per regio. In een aantal regio's is de milieu-expertise organisatorisch gebundeld in een milieuteam met specialisten. In de meerderheid van de regio's is milieu onderdeel van het reguliere takenpakket van de basis-politiefunctionarissen. Daarbij worden wel zogenoemde 'taakaccenthouders' onderscheiden (mensen met een deel van hun tijd expliciet voor milieu) en zijn doorgaans ook enkele milieu-specialisten aangewezen (mensen met takenpakket volledig voor milieuzaken).

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de organisatievorm van invloed is op de aard van de milieu-pv's dat wordt opgemaakt. Gespecialiseerde milieuteams maken over het algemeen meer pv's op voor relatief complexe, middelzware tot zware milieudelicten dan voor relatief eenvoudige milieudelicten. Respondenten merken daarbij wel op dat dit ten koste kan gaan van het totale aantal pv's dat wordt opgemaakt (er worden minder relatief eenvoudige pv's opgemaakt voor de lichtere overtredingen).

Als nadeel van het instellen van milieuteams wordt genoemd dat hierdoor in de basispolitiezorg de aandacht voor milieu sterk afneemt, wat betekent dat bij algemene surveillances en vrije veld controles milieu-overtredingen minder zullen worden opgemerkt. Daar staat tegenover dat het dan met name gaat om de lichtere milieudelicten. De opsporing van middelzware en zware milieudelicten is doorgaans relatief complex, waardoor het voor basispolitiefunctionarissen lastig is om een goed onderzoek uit te voeren en pv op te maken. Bovendien bestaat in geval van integratie van de milieutaak in de basispolitiezorg het risico dat de aandacht voor milieu 'ondersneeuwt' als gevolg van meer actuele en acute zaken. Dit wordt versterkt doordat milieu binnen de politie geen sterke positie heeft (gebrek aan draagvlak en 'stoffig en soft' imago). In de praktijk betekent dit dat andere politietaken<sup>8</sup> voorrang krijgen en de geplande milieu-inspanningen en capaciteit vaak niet gerealiseerd kunnen worden.

### *Wegvallen geormerkte milieugelden*

Diverse respondenten wijzen het wegvallen van geormerkte milieugelden (de zgn. NMP-gelden) aan als een van de oorzaken voor de beperkte capaciteitsinzet door de

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld ook de brief van het college van PG's aan de minister van Justitie van 12 februari 2002, het NPA onderzoek 'Politie en Milieuhandhaving' uit 2001, de voorstellen van het milieuplatform en de taskforce milieu 'Naar een betere handhaving van de milieuregelgeving: van HOSA naar FOM' (2001).

<sup>8</sup> Voor wat betreft de milieutaken is er een relatief brede belangstelling voor zaken die burgers direct raken of die zichtbaar zijn (zoals zwerfvuil en geluidsoverlast). Voor andere, complexere zaken is de aandacht beperkter en gaat deze doorgaans veeleer uit naar zaken waarbij er een aanwijsbaar slachtoffer is en er een direct effect merkbaar is (zie hierover ook het NPA-onderzoek).

politie. Volgens hen bleek het reeds ten tijde van de verplichting van het NMP om minimaal 4% van de capaciteit voor milieu aan te wenden voor vele politieregio's moeilijk om aan deze verplichting te voldoen. Het verplaatsen van gelabelde milieugelden naar de algemene politiemiddelen zou de daadwerkelijke capaciteitinzet voor milieu negatief beïnvloed hebben. Deze mening wordt door vele respondenten gedeeld, maar is in het onderzoek niet cijfermatig onderzocht.

#### *Gebrek aan carrièreperspectief*

Voor een deel wordt de beperkte belangstelling van politiemensen voor milieu ook verklaard uit het feit dat het carrièreperspectief voor milieuspecialisten relatief ongunstig is. Politiemensen worden in algemene zin beter betaald naarmate ze een breder takenpakket hebben. Specialisatie is vanuit dit perspectief dus niet aantrekkelijk.

#### *Gebrek aan eenduidige registratie en rapportage*

Opgemerkt moet worden dat als gevolg van verschillen tussen interne milieurapportages van de politie en de integrale rapportages richting het ministerie van BZK enerzijds en door het gebruik van verschillende registratiesystemen bij de verschillende politieregio's en de ander handhavinginstanties anderzijds geen eenduidig beeld bestaat van de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. Tijdens het onderzoek is door een aantal respondenten aangegeven dat de gegevens die de politie aanlevert richting BZK een positiever beeld schetsen dan de feitelijke uitvoering van de politiemilieutaak (op basis van de gegevens was dit niet kwantitatief nader te onderzoeken).

#### *Onvoldoende adequate methodiek aansturing en resultaatmeting*

Belangrijk probleem bij het aansturen van de politie door het OM is naar de mening van een aantal respondenten dat het resultaat van het politie optreden meer is dan alleen een aantal pv's. Het resultaat bestaat onder andere ook uit een verbeterd naleefgedrag, het realiseren van de geplande toezichtstaken, uitgevoerde controles (preventief toezicht) e.d.. Dit resultaat is echter (ondanks het AEF-model) moeilijk inzichtelijk en meetbaar te maken.

Een groot aantal respondenten is van mening dat de uitvoering van de politiemilieutaak teveel afhankelijk is van de persoonlijke inzet en motivatie van een beperkt aantal mensen (zie hierover verder het NPA-onderzoek).

#### *Beperkte inzet BOA's bij bestuursrechtelijke handhavingsorganisaties*

Als één van de oorzaken voor het geringe aantal milieu-pv's komt uit het onderzoek naar voren dat het aantal buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) te beperkt is, waardoor er vanuit de bestuursrechtelijke handhavingsorganisaties (met name gemeenten en provincies) weinig pv's worden aangeleverd. Uit de cijfers komt naar voren dat BOA's relatief weinig pv's aanleveren. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit aantal niet afgezet is tegen de totale personele capaciteit. BOA's zouden met name een functie kunnen hebben in gebieden waar zich complexe zaken kunnen voordoen (bijvoorbeeld gebieden met veel industrie). De gespecialiseerde milieukennis van BOA's heeft daar een duidelijke toegevoegde waarde ten opzicht van de politie.

#### *Inzet BOA's bij overige handhavingsorganisaties*

In het onderzoek is geen systematisch onderzoek gedaan naar de oorzaken van eventuele fluctuaties in de milieu-pv's aangeleverd door handhavingsorganisaties als de waterkwaliteitsbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat) en de VROM-inspecties. Het kwantitatieve onderzoek laat wel sterke fluctuaties bij Algemene Inspectie Dienst (AID) zien. De door de AID aangeleverde pv's vormen een relatief een groot deel van de totale hoeveelheid aangeleverde milieu-pv's. De fluctuaties hebben deels te maken met een gerichte inzet van capaciteit als gevolg van beleidsveranderingen, zoals meer capaciteitsinzet op de controle van bestrijdingsmiddelen of grote vermindering van Wet Budep-pv's als gevolg van het niet meer mogen doorvoeren van bepaalde uitheemse diersoorten via Schiphol. Deels hebben de fluctuaties ook te maken met grote landelijke incidenten (varkenspest, MKZ, BSE) of interne reorganisaties, waardoor de inzet en aandacht voor milieuzaken is afgenomen.

#### *Coördinatie BOA's*

Voor de samenwerking met Buitengewone Opsporings Ambtenaren (BOA's) geldt ook dat dit vooral op ad hoc basis (op niveau van specifieke zaken) plaatsvindt. Veelal is er geen gestructureerd overleg tussen BOA's, politie en OM. Ten aanzien van de handhaving van de groene milieuwetgeving (Flora- en Faunawet) is er wel sprake van initiatieven om samen te werken. Uit het onderzoek komt naar voren dat BOA's voor zichzelf een rol zien in aanvulling op de taak van de politie. BOA's kunnen een bijdrage leveren aan inhoudelijke specialistische milieukennis die binnen de politie vaak niet aanwezig is. De (technische) recherche kennis kan dan door de politie geleverd worden. Op dit moment uit zich dit echter niet in de aantallen en de aard van de pv's.

#### *Randvoorwaarden OM-Strategie*

In paragraaf 3.4 wordt concreter ingegaan op de vraag in hoeverre de wisselwerking tussen het OM, de politie en de BOA's voldoet aan de randvoorwaarden die de OM Strategie Milieu hiaraan heeft gesteld, om voldoende gekwalificeerde milieu-pv's te kunnen ontvangen.

### **1.6.3 Oorzaken en achtergronden bij bestuurlijke handhavingspartners**

#### *Prioriteiten worden bepaald in LCCM-verband en bestuursovereenkomsten*

In alle provincies zijn bestuurovereenkomsten met een strafrechtelijk complement opgesteld en ondertekend door het bestuur, het Openbaar Ministerie en de politie. In het strafrechtelijk complement (ondertekend door de hoofdofficieren en de korpschefs) zijn afspraken gemaakt over o.a. het gezamenlijk met het bestuur vaststellen van handhavingsprioriteiten. Deze prioriteiten zouden gebaseerd moeten zijn op een gemeenschappelijke omgevings- of probleemanalyse. Er is in de praktijk echter nog geen volledig inzicht in de lokale milieusituatie.

Jaarlijks bepaalde gezamenlijke prioriteiten worden vooral gesteld op aangeven van het bestuur (doorgaans provincie en gemeenten). Het bestuur bepaalt voor een belangrijk deel de inhoud van de prioriteiten. Dit gebeurt niet alleen op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Met name ook de door de LCCM vastgestelde landelijke handhavingsprioriteiten

klinken de laatste jaren door in de handhavingsactiviteiten, hetgeen ook cijfermatig terug is te zien in de aard en aantallen milieu-pv's.

*Flankerend beleid vaak niet in lijn met OM Strategie Milieu*

In een groot aantal gezamenlijke handhavingsstrategieën, die in iedere provincie op grond van de bestuursovereenkomsten zijn vastgesteld tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke partners, is een zogenaamd 'flankerend beleid' opgenomen. Dit houdt in dat er bij overtreding niet direct proces-verbaal wordt opgemaakt, maar dat er bij de brief van het bestuur een brief van de Officier van Justitie wordt gevoegd waarin hij stelt dat hij zal optreden als de overtreder de afspraken met het bestuur niet nakomt.

Deze toepassingswijze van flankerend beleid wordt in vele delen van Nederland echter ook toegepast op de overtreding van kernbepalingen, hetgeen niet in lijn is met de benadering die in de OM Strategie Milieu is verwoord. Daarin is opgenomen dat bij overtreding van de kernbepalingen pv moet worden opgemaakt<sup>9</sup>.

*Verschillen bestuursrecht – strafrecht en de praktische werking van flankerend beleid*

De argumentatie voor een andere werkwijze dan de OM Strategie voorschrijft (flankerend beleid) kent blijkens het onderzoek zowel bestuurlijke als strafrechtelijke componenten. De verschillende handhavingsrollen van het bestuursrecht en het strafrecht komen daarbij naar voren. Het bestuursrecht maakt primair een algemene belangenafweging. Dit leidt ertoe, dat het bestuur in het geval van overtredingen veelal nog mogelijkheden ziet om in overleg met de overtreder tot een oplossing te komen. Bestuurders maken vaak een afweging waarin ook zaken als werkgelegenheid en continuïteit van de bedrijfsvoering een rol spelen. Economische belangen prevaleren dan boven het belang van strafrechtelijke vervolging van milieudelicten. Daarnaast geven respondenten aan dat strafrechtelijk optreden niet past in de gemeentelijke cultuur (het is niet gebruikelijk om pv op te maken). In de praktijk is de eigen positie van het strafrecht naast het bestuursrecht dus tamelijk zwak, er is veeleer sprake van een positie ná de bestuursrechtelijke handhaving dan een positie naast de bestuursrechtelijke handhaving.

Diverse strafrechtelijke partners (met name bij de politie) geven echter aan dat zij deze bestuursondersteunende rol bij de inrichtingsgebonden handhaving (waarop de handhavingsstrategieën zich deels richten) niet problematisch en zelfs wel goed vinden. Zij zijn van mening dat het primair aan het bestuur is om inrichtingsgebonden overtredingen op te heffen, ook als het gaat om kernbepalingen. Flankerend beleid in de vorm van een waarschuwingsbrief is volgens een aantal respondenten een zeer effectief middel om het bestuur daarbij strafrechtelijk te ondersteunen. In het onderzoek wordt hiervoor geen cijfermatige onderbouwing gegeven, maar diverse ondervraagde personen geven aan dat na een gecombineerde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke waarschuwing meer dan 90% van de overtredingen wordt opgeheven.

Het vermeende 'succes' van flankerend beleid in deze vorm is in het onderzoek niet kwantitatief onderzocht. Methodologisch gezien is dit ook zeer lastig, onderzocht zou moeten worden of dit optreden leidt tot een verhoogd naleefgedrag waardoor er minder overtredingen zijn en er dus geen pv's nodig zijn. De praktische resultaten van het

---

<sup>9</sup> Tenzij, naar het oordeel van de OvJ de overtreding niet doelbewust is begaan en een kennelijk incident betreft en gering van omvang is.

flankerend beleid achten veel strafrechtelijke ondervraagden, zowel bij de politie als het OM, echter belangrijker dan het principe dat bij overtreding van kernbepalingen direct pv opgemaakt dient te worden.

*Inzet BOA's van bestuursrechtelijke handhavingsinstanties*  
Zie hierboven bij paragraaf 2.2.2.

*Randvoorwaarden OM Strategie Milieu*

In paragraaf 3.5 wordt nog concreter ingegaan op de vraag in hoeverre de wisselwerking tussen het OM en de bestuurlijke handhavingsinstanties voldoet aan de randvoorwaarden die de OM Strategie Milieu hieraan heeft gesteld, om voldoende gekwalificeerde milieupv's te kunnen ontvangen.



## INVLOED EN IMPLEMENTATIE VAN DE OM-STRATEGIE MILIEU

Het OM wil vanuit zijn kerntaak, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, als één organisatie functioneren met samenhang, consistentie en kwaliteit in optreden. Vanuit deze kerntaak staat het OM voor de opgave om op een, landelijk gezien, zoveel mogelijk eenduidige wijze inhoud te geven aan het vervolgingsmonopolie, het opportuniteitsbeginsel en het gezag over de opsporing. Hiertoe worden landelijk prioriteiten gesteld (die regionaal ingekleurd kunnen worden). Dit betekent dat het referentiekader waarbinnen uitkomsten ten aanzien van prioritair onderwerpen tot stand komen gegeven is (daarbinnen kunnen de uitkomsten regionaal verschillen) (zie OM Strategie Milieu, p. 1). Voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht heeft het OM in 1999 de Strategie Milieu opgesteld. In dit hoofdstuk wordt het functioneren van deze strategie in het licht van de wens van het OM om sturing te geven aan de strafrechtelijke milieuwetshandhaving geëvalueerd.

### 1.7 Opzet en doelstellingen

De aanleiding voor het Strategiedocument Milieu is vierledig. Ten eerste de constatering (in diverse publicaties en door het OM zelf) dat het strafrecht in de verschillende regio's op uiteenlopende wijze wordt ingezet bij de handhaving van milieuregelgeving. Ten tweede ontvangt het OM veelal niet die milieuzaken die het zou willen krijgen. Een derde achtergrond wordt gevormd door de ervaring dat samenwerking met het bestuur voor het OM moeilijk is. Ten vierde slaagt het OM er (in zijn eigen visie) onvoldoende in om sturing te geven aan de opsporingsdiensten.

Teneinde meer eenheid te brengen in de aanpak in verschillende regio's en om richting te geven aan de milieuzaken die het OM ontvangt, is het Strategiedocument Milieu opgesteld. Deze strategie beoogt tevens aan te geven vanuit welk kader het OM afstemming zoekt met het bestuurlijk bevoegd gezag. In het Strategiedocument is daartoe omschreven hoe het OM zijn rol in de handhaving van het milieurecht ziet (mede in relatie tot het bestuur). Een nadere omschrijving van 'de juiste zaken' is opgenomen in de (voorlopige) lijst met kernbepalingen.

### 1.8 Taakopvatting van het OM

In het Strategiedocument Milieu (p. 3) geeft het OM aan het als zijn taak te zien om tezamen met de opsporingsdiensten het strafrechtelijk aandeel in de integrale handhaving van het milieurecht te leveren met het oog op:

A. de bevestiging van normen gesteld in het belang van:

1. het milieu of de openbare gezondheid
2. de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid
3. eerlijke concurrentieverhoudingen, in het bijzonder wanneer overtreding van milieuwetten een duidelijk competitief voordeel heeft, of

4. de mogelijkheid tot overheidscontrole, namelijk wanneer hierop gerichte voorschriften niet worden nageleefd zodat eventuele overtredingen buiten beeld blijven.
- B. schadebeperking en herstel in dringende gevallen; hierbij valt tevens te denken aan situaties waarin het bestuur niet kan optreden.

Met het Strategiedocument beoogt het OM de eenheid van taakopvatting en –uitvoering binnen het OM te bevorderen. De rechter, bestuurlijke handhavingpartners en opsporingsdiensten kunnen het OM op basis van een duidelijke taakomschrijving aanspreken op zijn functioneren. De parketten kunnen hun rol in relatie tot het bestuur en de opsporingsdiensten regionaal invullen op basis van de strategie.

Uit het onderzoek blijkt dat de verschillende handhavingpartners de samenwerking met het OM op operationeel niveau als goed beschouwen. Het contact over individuele zaken verloopt naar tevredenheid. Op strategisch niveau geeft het OM echter te weinig richting en sturing. Voor de politie betekent dit dat de sturing veelal beperkt is tot het formuleren van kwantitatieve normen voor het leveren van een bepaald aantal processen verbaal voor een bepaald type overtreding. Deze normen worden naar de mening van de politie en de lokale parketten te eenzijdig opgelegd en houden onvoldoende rekening met de lokale milieusituatie. De politie geeft aan er behoefte aan te hebben om (in onderling overleg) tot meer duidelijkheid over het type overtreding waarvoor het OM graag pv zou willen hebben en een eenduidige prioriteitstelling daarin. Ook omdat de huidige sturing en afrekening op aantallen pv's in de visie van de politie onvoldoende recht doet aan de preventieve taakuitvoering (waarmee wel milieuwinst wordt geboekt en naleefgedrag wordt bevorderd zonder dat proces verbaal wordt opgemaakt).

De bijdrage van het OM (i.c. de arrondissementsparketten) aan de bestuurlijke samenwerkingsstructuren verschilt per parket. Over het algemeen wordt de inbreng van het OM bij de bestuursovereenkomsten door de bestuurlijke partners als positief ervaren. In een aantal gevallen is aangegeven dat men het geen goede zaak vindt dat het OM niet altijd aanwezig is op de overleggen. Het OM werkt over het algemeen op constructieve wijze mee aan de totstandkoming en uitvoering van de handhavingsovereenkomsten. Het OM geeft daarbij echter slechts beperkt richting aan het beleid en de prioriteiten die in het kader van de handhaving van milieuwetgeving worden gesteld. De OM Strategie Milieu is niet door alle parketten actief uitgedragen richting het bevoegd gezag. De parketten onderschrijven wel de noodzaak van een heldere strategie vanuit het OM.

Op dit moment bepalen de parketten hun prioriteiten vooral in aansluiting op de regionale milieusituatie en prioriteiten die door het bestuur (in het kader van de bestuursovereenkomsten) worden gesteld. Het OM heeft naar de mening van de in het onderzoek betrokken vertegenwoordigers van de parketten onvoldoende invloed op de aard van de pv's (complexiteit, zwaarte overtreding) die worden aangeleverd. De betrokken parketten geven aan behoefte te hebben aan kwalitatieve sturing in plaats van sturing op aantallen te leveren pv's (zie hierover verder hoofdstuk 4).

## 1.9 Functioneren van de OM Strategie Milieu in de praktijk

### *OM Strategie veelal beschouwd als overkoepelende visie*

Uit het onderzoek blijkt dat de OM Strategie Milieu door de parketten beschouwd wordt als een overkoepelende visie van het OM op de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. Daarbij geven zij aan behoefte te hebben aan voldoende ruimte voor een regionale invulling. Bij de invulling van de strategie spelen parketten in een aantal gevallen in op de regionale milieusituatie en voor de regio specifieke milieuvraagstukken (zoals de aanwezigheid van een haven, concentraties landbouwbedrijven, zware industrie e.d.). Gelet op de diversiteit in situaties waarmee het OM geconfronteerd wordt, biedt de OM Strategie Milieu ook expliciet deze ruimte. Op centraal niveau is het OM echter wel van mening dat voor niet regio specifieke problemen (zoals bijvoorbeeld het transport van gevaarlijk afval) er geen ruimte is voor variatie in de aanpak door individuele parketten.

### *Implementatie heeft onvoldoende plaatsgevonden*

De vanuit de OM Strategie Milieu aangegeven noodzakelijke regionale vertaling (p. 2) is onderdeel van het implementatieproces dat op de strategie had moeten volgen. Uit het onderzoek blijkt dat verschillende betrokkenen van mening zijn dat de Strategie onvoldoende is geïmplementeerd en uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan is de landelijke lijst met kernbepalingen, die op dit moment nog steeds de status van een voorlopige lijst heeft. Doorwerking van de OM Strategie Milieu heeft wel plaatsgevonden in de meeste gezamenlijke handhavingsstrategieën die op grond van de bestuursovereenkomsten in alle provincies tot stand zijn gekomen. Echter, in een groot aantal van deze gezamenlijke handhavingsstrategieën zijn procedures afgesproken die afwijken van de kernbepalingen. Dit laatste geldt met name voor de gevallen waarin het OM met het bestuur heeft afgesproken dat er bij overtreding van kernbepalingen een brief wordt verstuurd door het bevoegd gezag, die geflankeerd wordt door een brief van het OM ('flankerend beleid'). Volgens de OM Strategie Milieu moet er in voorkomende gevallen echter direct proces verbaal opgemaakt worden (zie ook § 2.2.3).

### *Onvoldoende communicatie en draagvlak*

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een zeer breed gevoel leeft, dat zowel in de voorbereiding als bij de implementatie (voor zover hier sprake van is) van de OM Strategie Milieu onvoldoende met externe en interne partijen is gecommuniceerd. Opvallend is dat binnen het OM de afstemming van de strategie met de diverse organisatie onderdelen van het OM verschillend wordt gewaardeerd. De opstellers van de Strategie zijn van mening dat weinig OM-documenten zo'n grondige interne voorbereiding met betrokkenheid van alle milieu-parketten kennen als de OM Strategie Milieu. Vertegenwoordigers van de parketten daarentegen hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven, dat zij zich niet betrokken voelen bij de OM Strategie Milieu, omdat deze naar hun mening top-down is opgesteld. Deze verschillende belevingswerelden leiden naar de mening van de onderzoekers in ieder geval tot een beperkt draagvlak voor de inhoud van de Strategie bij de milieuparketten. Milieuparketten voelen zich hierdoor niet echt verantwoordelijk voor een goede implementatie van de strategie. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat de strategie te ver van de praktijk staat doordat deze op centraal niveau is opgesteld.

Met extern betrokkenen (de verschillende bij de handhaving betrokken organisaties) heeft zowel tijdens het formuleren van de strategie als bij de uitvoering nauwelijks overleg plaatsgevonden over de OM Strategie Milieu. Respondenten vanuit het bestuur geven aan dat voor hen niet duidelijk is welke rol en positie het OM voor zichzelf ziet. Het OM heeft onvoldoende in relatie tot het bestuurlijke spoor bepaald en uitgedragen welke rol het strafrecht zou moeten hebben. Ook voor de politie, BOD's en BOA's geldt dat de communicatie veelal beperkt is gebleven tot het toesturen van het Strategiedocument.

Het OM heeft weliswaar geparticipeerd in de totstandkoming van de gezamenlijke handhavingsstrategieën in de provincies, maar de uniforme landelijke lijn uit de OM Strategie is daarbij niet actief en expliciet uitgedragen. Het gevolg is dat in 12 provinciale handhavingsstrategieën de OM Strategie Milieu anders is vertaald en wordt toegepast.

In hoeverre dit past binnen de regionale inkleuring zoals deze in de OM Strategie Milieu is voorgesteld is niet expliciet onderzocht. Wel is duidelijk dat, zoals reeds eerder expliciet geconstateerd, de omgang met flankerend beleid veelal anders plaatsvindt dan voorgeschreven. Een landelijk uniforme invulling vindt op dit moment wel plaats via uitwerking van het begrip kernbepalingen in bijvoorbeeld het Handhavingsdocument Vuurwerk en de momenteel in ontwikkeling zijnde HUM Grondstromen.

## 1.10 Randvoorwaarden uit de OM Strategie Milieu

In het Strategiedocument Milieu heeft het OM een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan, in de visie van het OM, voldaan zou moeten worden om de juiste zaken binnen te halen en deze op een goede wijze af te doen. Deze randvoorwaarden betreffen het OM zelf, de politie en het bestuur. In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate in de praktijk aan deze randvoorwaarden is en kan worden voldaan. Daarbij moet opgemerkt worden dat niet volledig systematisch per randvoorwaarde is onderzocht in welke mate hieraan is voldaan. Het gaat om een indicatief beeld dat is gebaseerd op de case studies en het oordeel van de geraadpleegde experts en Officieren van Justitie in de verschillende bijeenkomsten. Een aantal onderdelen is op een andere plaats in dit rapport aan de orde gesteld. In dat geval wordt gewerkt met verwijzingen. De checklist met randvoorwaarden is opgenomen in bijlage 6.

### 1.10.1 Randvoorwaarden bij het OM

Hieronder wordt ingegaan op die randvoorwaarden, die van groot belang zijn voor al dan niet bereiken van de gewenste kwaliteit en kwantiteit milieu-pv's

#### *Inkadering in parket, planning en control (randvoorwaarde 1)*

Het milieubeleid is bij ieder parket onderdeel van het parketbeleid. De milieusector van het parket is voor externen goed herkenbaar en bereikbaar. Het kost echter moeite om "milieu" als volwaardig onderwerp op de agenda van de algemene driehoek geplaatst te krijgen en verantwoording van de geleverde milieuprestaties vindt niet plaats.

*Organisatie van milieu bij de parketten (randvoorwaarde 2, 3 en 4)*

De beschikbare capaciteit voor milieu bij het OM is in algemene zin onvoldoende, waardoor er vaak een spanning ontstaat tussen zaken afdoen en beleidsmatige activiteiten. Voldoende tijd voor beleidsmatige activiteiten is echter een randvoorwaarde om binnen het samenwerkingscircuit via overleg, communicatie, informatie-uitwisseling en (strategische) besluitvorming sturende invloed te kunnen hebben.

De borging en continuïteit van voldoende capaciteit en kwaliteit bij de parketten is een punt van zorg. Parketten zijn erg kwetsbaar bij ziekte of vertrek van een milieuofficier en/of parketsecretarissen.

Dit heeft de volgende oorzaken (zie ook § 2.2.1):

- Onvoldoende invulling van de capaciteitsnormen zoals vastgelegd op basis van het NMP 1990.
- Te kleine organisatorische eenheden (waardoor de flexibiliteit beperkt is);
- Een beperkt aanzien (negatief imago) van milieu binnen het OM, veroorzaakt door een gebrek aan erkenning van het belang van het taakveld;
- Achterblijvende financiële waardering en carrière-perspectief voor milieu-Officiëren en -parketsecretarissen;
- Onvoldoende gericht landelijk personeelsbeleid op dit punt. Het borgen van de milieucapaciteit en –kwaliteit is nu een probleem van ieder parket afzonderlijk.

**Toelichting:**

Een belangrijke randvoorwaarde ten aanzien van het OM is dat de parketten jaarlijks voldoende capaciteit inzetten om uitvoering te kunnen geven aan de overeengekomen milieuhandavingsactiviteiten. Daarbij wordt als minimale capaciteit de milieufunctie uit het NMP (1990) genoemd. Verschillende respondenten en documenten (o.a. Milieuplatform en taskforce milieu, oktober 2001) geven aan dat de in het NMP genoemde functie toereikend is. Daarbij wordt echter geconstateerd dat deze functie in de praktijk vaak niet is opgevuld. Er zijn voorbeelden van parketten waar gedurende langere tijd (enkele maanden) geen Milieu OvJ is aangesteld. Het waarborgen van de continuïteit in de beschikbare functie is een breed onderkend probleem. De werving van Officiëren en parketsecretarissen met specialisatie milieu verloopt moeizaam en is tijdrovend. Dit is met name ook problematisch doordat de inwerkperiode relatief lang is (anderhalf à twee jaar). De werving en selectie is daarbij ook primair een probleem van ieder individueel parket. Er is geen landelijk gecoördineerde “pool” met milieumensen waaruit geput kan worden.

Een belangrijke oorzaak is ook de geringe belangstelling van OvJ's voor milieuzaken. Milieu scoort niet binnen justitie en sommige milieuofficiëren zelf spreken ironisch van slechts twee soorten milieuofficiëren: milieufreaks en mensen voor wie binnen de organisatie een plaats gezocht moet worden. Dit onaantrekkelijke beeld wordt versterkt doordat het carrièreperspectief voor Milieu OvJ's vaak niet aantrekkelijk is, omdat specialismen relatief minder gewaardeerd worden binnen het OM (zowel financieel als in 'aanzien').

De beperkte capaciteit is in een aantal gevallen een beperkende factor voor een adequate taakuitvoering door de parketten. Het op pro-actieve wijze uitvoering geven aan de OM Strategie Milieu is niet altijd mogelijk omdat prioriteit gegeven wordt aan het afhandelen

van zaken. Het OM kan niet altijd aanwezig zijn bij al het bestuurlijk overleg en andere handhavingsoverleggen die in een regio worden gevoerd. De in het onderzoek betrokken arrondissementen rekenen het uitdrukkelijk wel tot hun verantwoordelijkheid dat de juiste zaken binnen komen, maar zijn voor wat betreft de beschikbare capaciteit niet altijd in de gelegenheid hieraan op systematische wijze invulling aan te geven. Overleg is soms beperkt tot concrete zaken. Dit geldt voor het overleg met opstellers van pv's, maar ook voor het overleg met de tweede lijn (de ressortsparketten). Ondanks dat het overleg met de tweede lijn als randvoorwaarde wordt genoemd in de OM Strategie geven respondenten in de case studies aan geen behoefte te hebben aan een gestructureerd overleg; zij achten het overleg op operationeel niveau voldoende.

Het taakveld milieu is binnen het totaal aan OM-taakvelden een taakveld met relatief veel beleidsmatige aspecten en overleg met bestuurlijke handhavingsinstanties. De beleidsmatige kant van de functie van een milieu-OvJ komt in het personeelsbeleid en in de opleiding echter nauwelijks tot uiting. Dit betekent dat milieuofficiërs onvoldoende gericht getraind zijn om vanuit een OM-visie sturing te geven aan beleidsprocessen (randvoorwaarde 8).

De genoemde problematiek rond de capaciteit, deskundigheid en de borging daarvan hangen samen met de organisatievorm en grootte van het OM. In algemene zin kan men stellen dat bij de HOSA-verbanden de geconstateerde problemen zich minder prominent voordoen dan bij parketten zonder HOSA-verband. Alle geraadpleegde milieuofficiërs en –parketsecretarissen toonden zich dan ook voorstander van een schaalvergroting naar een HOSA-verband.

#### *Informatie en communicatie (randvoorwaarden 3d en 7)*

Het OM is voor het formuleren van een inhoudelijk beleid en strategie afhankelijk van informatie van en communicatie met anderen. Voor informatie over inrichtingen is het OM grotendeels afhankelijk van het bestuur. Voor overtredingen buiten inrichtingen en voor gerichte vooronderzoeken is men afhankelijk van met name de politie. Om richting te kunnen geven aan de milieuwethandhaving is aan gerichte informatie uitwisseling en communicatie nodig. De informatiestromen en communicatielijnen met bestuur, politie en andere instanties die pv's aanleveren zijn bij de diverse parketten verschillend georganiseerd en in de praktijk voor verbetering vatbaar (hierover zijn in de diverse handavingsstrategieën wel goede afspraken gemaakt) (zie verder ook § 2.2.1).

#### *Adequate aansturing van de politie (randvoorwaarde 9)*

De wijze van (landelijke) OM-aansturing en prestatiebeoordeling van de politie kan worden geoptimaliseerd. Landelijk opgelegde prestatienormen in termen van hoeveelheden aan te leveren milieu-pv's worden door de respondenten, bij zowel de politie als de parketten, als niet zinvol ervaren, wanneer hierop geen nuanceringen worden aangebracht naar aanleiding van de eigen regiospecifieke milieusituatie en gekozen prioriteiten.. Bij de politie bestaat echter wel degelijk behoefte aan duidelijkheid over de kwaliteit en kwantiteit van de milieu-pv's die het OM wenst te ontvangen (zie verder § 2.2.2).

*Effectief overleg met het bestuur (randvoorwaarde 10, 11 en 12).*

De landelijke, provinciale en regionale keuzes over inhoudelijke handhavingsthema's en projecten hebben meestal ook een strafrechtelijke component en geven daarmee richting aan de aard en inhoud van de milieu-pv's. De sturende werking van het OM op beleidsniveau binnen de diverse samenwerkingsstructuren is gering. Ondanks dat respondenten aangeven dat de samenwerking tussen het OM en het bestuur en andere handhavingpartners (naar hun beleving) goed verloopt, leidt dit er voorsnog niet toe dat het OM meer gekwalificeerde zaken ontvangt. Het intensieve bestuurlijke handhavingsoverleg draagt met andere woorden nog niet bij aan het realiseren van de doelstellingen uit de OM Strategie Milieu (zie ook § 2.2.3).

### **1.10.2 Randvoorwaarden bij de politie en BOA's**

Hieronder wordt alleen ingegaan op die randvoorwaarden, die van groot belang zijn voor al dan niet bereiken van de gewenste kwaliteit en kwantiteit aan milieu-pv's

*Organisatie van de politiemilieutaak en inzet capaciteit (randvoorwaarden 1 en 2)*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de wijze waarop het taakveld milieu bij de politie is georganiseerd een belangrijke factor is om als OM in staat te kunnen zijn om van de politie die milieu-pv's te ontvangen die het OM kwantitatief en kwalitatief verlangt. Een zekere bundeling van milieu-expertise bij de politie bevordert de mogelijkheden om gekwalificeerde zaken te kunnen verbaliseren. Voldoende gebundelde milieu-expertise is een belangrijk randvoorwaarde voor het kunnen doen van goed vooronderzoek en het behandelen van de wat ingewikkelder milieuovertredingen. Daarnaast bevordert bundeling in een apart fulltime specialisme de borging van de capaciteit voor het taakveld milieu (in de concurrentiestrijd met andere politietakvelden).

Wanneer de milieutaak is georganiseerd als onderdeel van het takenpakket van iedere basispolitiefunctionaris leidt dit volgens een aantal respondenten voornamelijk tot pv's voor eenvoudige overtredingen. De grote hoeveelheid artikel 10.10 Wm-pv's (vuilniszakken) in de cijfers geven hiervoor een indicatie.

Evenals bij het OM speelt binnen de politieorganisatie een gebrek aan waardering voor en erkenning van het belang van het taakveld milieu. Even als bij het OM komt dit o.a. tot uiting in een gebrek aan aanzien, financiële waardering, carrièrekansen en de moeilijkheid om het onderwerp "milieu" prominent op de agenda te plaatsen van de algemene driehoeken. Dit alles veroorzaakt volgens vele respondenten dat de geplande en afgesproken inzet van milieucapaciteit (NMP-inzet) door diverse politieregio's in de praktijk vaak niet wordt gerealiseerd.

De oprichting van milieuteams in alle politieregio's is inmiddels door zowel het OM als door de politie als beleidslijn omarmd (blijkens o.a. de brief van de Raad van Hoofddcommissarissen van 18 april 2002, de conclusies van het NPA-onderzoek, de brief van februari 2002 van het college van PG's aan de Minister van Justitie). Daarbij wordt beoogd dat basispolitiefunctionarissen een oog-, neus- en oorfunctie behouden voor

milieuzaken in de woon- en leefomgeving (de zogenaamde 'leefbaarheidszaken'<sup>10</sup>). De overige, zwaardere taken kunnen dan uitgevoerd worden door de milieuteams. Gelet op de ervaringen bij de huidige milieuteams is de verwachting dat het OM bij een dergelijke organisatievorm meer richting kan geven aan de door het OM gewenste uitvoering van de politiemilieutaak, omdat er een duidelijk aanspreekpunt is en de capaciteit voor milieu expliciet is vrijgemaakt.

*Planning en control (randvoorwaarde 4)*

Voor de planning en programmering van de politiemilieutaak blijkt het voorgeschreven en gehanteerde AEF-model te complex en uitgebreid. Aan een vereenvoudiging hiervan wordt landelijk gewerkt.

De (aan)sturing van de politie is complex voor het OM, doordat de organisatie van de politietaak per regio sterk verschilt. Een op nationaal niveau door het OM opgestelde strategie of tactiek zou enerzijds dus voldoende ruimte moeten bieden voor een regionale invulling, anderzijds is het wel wenselijk om prioriteiten te stellen op nationaal niveau. Vertegenwoordigers van de politie hebben in het onderzoek aangegeven dat er van strategische aansturing door het OM op dit moment geen sprake is. De sturing is, in de visie van de politie, beperkt tot het formuleren van een (vaak niet realistische) kwantitatieve norm. De politie wenst echter ook realistische doelstellingen waarop zij beoordeeld en afgerekend wordt, die recht doen aan de meer preventieve taak van de politie. Vele activiteiten van de politie leiden namelijk wel tot een verbetering van het naleefgedrag, maar zijn niet uit te drukken in een proces-verbaal als "product".

Verantwoording van de uitvoering van de milieutaak vindt binnen de politieorganisatie en in de algemene driehoeken onvoldoende plaats. Verantwoording van de milieuprestaties van de politie vindt de laatste jaren ook plaats in het kader van de jaarverslagen over de handhavingssamenwerking op grond van de bestuursovereenkomsten. In dit kader blijkt de politie in diverse delen van Nederland wel aangesproken te worden op het nakomen van de gemaakte afspraken.

*Adequate informatievoorziening (randvoorwaarde 7)*

In de onderzochte cases hebben politiefunctionarissen aangegeven over onvoldoende informatie over met name bedrijfsgebonden milieufactiviteiten en de bestuursrechtelijke controle daarop te beschikken. Een eigen, actueel milieu-criminaliteitsbeeld van de betreffende regio is veelal niet aanwezig. De beperkte beschikbare capaciteit kan daardoor niet gericht ingezet worden. Een deel van de benodigde informatie zou beschikbaar kunnen komen door samenwerking met BOA's (zie hieronder).

*Coördinatie en toezicht BOA's (randvoorwaarde 8)*

De coördinatiefunctie van het OM ten opzichte van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) en de toezichtfunctie hierop van de politie krijgt in de onderzochte parketten (en naar onze inschatting in de meerderheid van de parketten) nog onvoldoende gestalte.

---

<sup>10</sup> Milieuovertredingen die sterk lokaal bepaald zijn en waarvan de milieurelevantie beperkt is, inclusief milieuzaken voor het kanton en kleine overtredingen op straat. Voor de afhandeling van deze relatief eenvoudige milieudelicten wordt eind 2002 een handreiking 'Top 10 milieudelicten' verspreid.



Betrokkenen vinden het organisatorisch een lastig probleem, omdat BOA's relatief autonoom functioneren en er meestal geen coördinatiestructuur bestaat. Op het gebied van de coördinatie van "groene" BOA's (natuur- en landschaps-regelgeving) vinden in delen van het land wel de nodige initiatieven plaats om tot betere coördinatie en samenwerking te komen, maar op het gebied van "grijze" BOA's (milieu-hygiëneregeling) ontbreken over het algemeen de structuren.

Over de toegevoegde waarde en de functie van BOA's bestaat bij de respondenten verschil van mening. Dit hangt o.a. samen met de mate van complexiteit van de milieusituatie en het milieu-expertiseniveau van de politie (zie ook § 2.2.2).

### 1.10.3 Randvoorwaarden bij het bestuur

Ten aanzien van de randvoorwaarden die in de OM Strategie Milieu voor het bestuur zijn geformuleerd moet worden opgemerkt dat het OM geen zeggenschap heeft over de door het bestuur te realiseren randvoorwaarden. Het succes van de OM strategie is echter mede afhankelijk van de inspanningen van het bestuur. Vanuit dit perspectief worden in deze paragraaf de relevante randvoorwaarden beschouwd.

De randvoorwaarden die de OM Strategie stelt aan het bestuur voor een goede uitvoering van de Strategie zijn daarom minder concreet en minder organisatorisch van aard dan de randvoorwaarden die zijn geformuleerd voor de eigen organisatie en voor de politie en BOA's. De randvoorwaarden betreffen veelal intentie-uitspraken en de zgn. "regierol" die de provincie heeft gekregen voor de coördinatie van de milieuhandhavingssamenwerking.

#### *Veel randvoorwaarden gerealiseerd via de bestuursovereenkomsten*

Met name door de landsbrede implementatie van de bestuursovereenkomsten hebben de bestuurlijke handhavingpartners een groot deel van de geformuleerde randvoorwaarden ingevuld. Er zijn overlegstructuren ontstaan, er zijn (zij het op inhoudelijk nog redelijk abstract niveau) gemeenschappelijke omgevingsanalyses gemaakt en meerjarenvisies afgesproken. De bestuurlijke handhavingstrategie is vastgelegd in een gezamenlijke handhavingstrategie, waarbij ook afspraken zijn gemaakt over informatie uitwisseling met het OM en de politie. De provincie coördineert het geheel en zorgt voor jaarlijkse rapportages over de samenwerking.

#### *Implementatie van het beleid en de afspraken*

De bovenstaande zaken zijn over het algemeen beleidsmatig ('op papier') voldoende ingevuld. Voor wat betreft de informatie verstrekking door het bestuur aan het OM, de praktische uitvoering van de gezamenlijke handhavingstrategie en het erkennen van de eigen handhavingbevoegdheid van het OM en de politie, twijfelt een groot aantal respondenten echter aan de uitvoering in de praktijk. Men wijst daarbij op de verschillen in handhavingbelangen van het bestuur en het strafrecht en het ongenoegen dat bij diverse bestuurlijke handhavingpartners is ontstaan door de, in hun ogen, eenzijdige introductie van de landelijke OM Strategie Milieu.

Het betreft hier echter vooral twijfels van betrokkenen. De handhavingstrategieën en de afspraken over informatie uitwisseling zijn pas kort in werking. Monitoring, voortgangsbewaking en evaluatie van de afspraken hebben nog nauwelijks plaatsgevonden.

*Verdere invulling via professionaliseringstraject en handhavingsarrangementen*

Een deel van de bestuurlijke taken moet nog nader ingevuld worden. De provinciale regietaak met betrekking tot de handhavingsactiviteiten van gemeenten en waterschappen krijgt bijvoorbeeld nader vorm in de landelijke discussie over de professionalisering van de handhaving. Ook de relatie tussen het bestuur en het OM is nog niet uitgekristalliseerd. Binnen het OM wordt verschillend gedacht over de relatie met het bestuur. Enerzijds wordt gepleit voor een rol complementair aan die van het bestuur (min of meer in aanvulling op het bestuur), anderzijds is er behoefte aan een duidelijke eigen strategie en rol van het OM naast die van het bestuur. Het OM is op dit moment in gesprek met het IPO over een af te sluiten handhavingsarrangement met de provincies. Het is de bedoeling om via dit instrument jaarlijks de algemene onderlinge afspraken uit de bestuursovereenkomsten en de strafrechtelijke complementen te concretiseren, o.a. voor wat betreft de capaciteitsinzet van politie, BOA's en OM en inhoudelijk afspraken over vervolgingsbeleid.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 1.11 Inleiding

Met de Strategie Milieu heeft het OM in 1999 een eerste aanzet gegeven voor beïnvloeding van het strafrechtelijke handavingsproces. Gelet op de wens dat het OM vanuit zijn kerntaak (de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) als één organisatie wil functioneren met samenhang, consistentie en kwaliteit in optreden (zie het Strategiedocument Milieu), wenst het OM de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving vanuit een heldere visie te sturen.

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van het onderzoek geconcludeerd in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. In de paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 1 en 2 (zie paragraaf 1.2). De vragen 3, 4 en 5 worden behandeld in paragraaf 4.3 waarin met name in wordt gegaan op de organisatie van en het proces rondom de strafrechtelijke handhaving. In paragraaf 4.4 wordt stilgestaan bij de mogelijkheden die het OM feitelijk heeft om de aard van de aangedragen pv's te beïnvloeden en de interne en externe randvoorwaarden die daarbij van belang zijn (onderzoeksvraag 5 en 6).

De geformuleerde aanbevelingen volgen de opzet van de hierboven beschreven conclusies, voorafgegaan door een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen. De aanbevelingen betreffen alle aanbevelingen van het DHV-onderzoeksteam, maar het draagvlak hiervoor is wel getoetst in een kleine klankbordsessie met milieuofficieren van Justitie.

Waar mogelijk en zinvol wordt in de aanbevelingen een link gelegd met het landelijke proces dat momenteel plaatsvindt rond de professionalisering van (bestuurlijke) milieuhandavingsorganisaties.

### 1.12 De handavingsopgave: ontwikkelingen en verklaringen

#### Conclusies

Gelet op de betrouwbaarheid en validiteit van de beschikbare cijfers is het trekken van eenduidige en harde conclusies op basis van het kwantitatief onderzoek naar milieu-pv's en de OM Strategie Milieu methodologisch gezien niet verantwoord. Dit vooral omdat de cijfers onvoldoende valide en betrouwbaar zijn (geen goede weergave van de werkelijkheid en onvoldoende te verifieëren), door het gebruik van verschillende definities en registratiesystemen waardoor de cijfers van verschillende organisaties onderling slecht vergelijkbaar zijn en doordat de cijfers een te beperkte periode beslaan. In de conclusies met betrekking tot de geconstateerde fluctuaties in de aantallen pv's beperkten wij ons derhalve tot verklaringen uit het kwalitatieve onderzoek.

De kwaliteit en kwantiteit van de milieu-pv's is de afgelopen jaren het resultaat geweest van een reeks van factoren die lokaal en regionaal zijn bepaald en niet van de sturing van het OM. Een belangrijk instrument dat het OM in dit verband heeft willen inzetten, de landelijke OM Strategie Milieu, is de afgelopen drie jaar slechts beperkt effectief geweest. Deels heeft dit te maken met de nog korte periode (3 jaar) gedurende welke de strategie functioneert. Een belangrijker oorzaak is, dat zowel ten aanzien van de inhoud

als ten aanzien van het proces een groot deel van de doelstellingen uit de strategie niet of slechts ten dele is gerealiseerd. Implementatie heeft onvoldoende plaatsgevonden. In de volgende paragraaf (4.3) wordt hierop nader ingegaan.

### **Aanbevelingen**

Gelet op het beperkte inzicht in de ontwikkelingen van de aard en aantallen milieu-pv's wordt aanbevolen de registratie en monitoring van milieu-pv's te verbeteren. Een landelijk uniforme definitie van milieuzaken en registratie van milieu-pv's zijn van belang om tot geldige cijfers te komen en om vergelijking tussen verschillende handhavingsinstanties mogelijk te maken.

Daarbij achten wij het van belang dat het OM richting besluitvormers (het bestuur) aangeeft dat de huidige registratie van milieu-pv's onvolledig en onbetrouwbaar is als basis voor het trekken van eenduidige conclusies en het formuleren van prestatienormen. Niet alleen de interne landsbrede registratie door het OM maar ook de jaarlijkse verslaglegging van de parketten in het kader van de bestuursovereenkomsten zouden moeten worden geüniformeerd (of ten minste vergelijkbaar worden gemaakt).

In het algemeen geldt dat de effectiviteit van beleid wordt vergroot indien de aansluiting bij het beleidsprobleem beter is. Op dit moment is het inzicht in de aard en aantallen milieu-pv's onvoldoende adequaat en te beperkt van opzet. Geadviseerd wordt de monitoring van milieu-pv's te stroomlijnen en daarbij ook rekening te houden met inspanningsindicatoren (zoals het aantal controles, overleg) en outputindicatoren (zoals naleefgedrag). De monitoring dient goed aan te sluiten bij de geformuleerde beleidsdoelen, zodat deze een functie kan hebben in de beleidscyclus.

## **1.13 Implementatie en invloed van de OM Strategie Milieu**

### **Conclusies**

In het verlengde van de conclusies uit de voorgaande paragraaf wordt geconcludeerd dat de implementatie van de OM Strategie Milieu voor een belangrijk deel achterblijft doordat er een gebrek is aan draagvlak voor de strategie. Zowel binnen het OM (met name de parketten) als daarbuiten zijn betrokkenen door een beperkte kennis van en betrokkenheid bij de strategie niet bereid hun handelen af te stemmen op het beleid van het OM. Dit uit zich bijvoorbeeld in de verschillende afpraken die op provinciaal niveau in het kader van de bestuursovereenkomsten worden gemaakt. En doordat aan een groot aantal randvoorwaarden gesteld aan het OM, de politie en het bestuur, zoals in de OM Strategie Milieu verwoord, niet wordt voldaan.

Bij het OM ontbreekt het vooral aan een goede organisatiestructuur voor de OM-milieutaak, waarin voldoende capaciteit, kwaliteit en continuïteit is geborgd. De beleidsmatige kant van de milieutaken is daarbij ernstig onderbelicht. Daarnaast kan de wisselwerking met de politie, BOA's en bestuur verbeterd worden. Bij de politie is een belangrijke randvoorwaarde dat de milieutaak zodanig is georganiseerd dat sprake is van een bundeling (kwantitatief en kwalitatief) van milieu-expertise. Deze bundeling heeft nog niet in iedere politieregio plaatsgevonden en is in een aantal gevallen pas recent vormgegeven. Richting het bestuur is het van belang dat het OM een volwaardige

gesprekspartner is met een duidelijke visie op de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht.

### **Aanbevelingen**

Uit het onderzoek blijkt dat de partners waarmee het OM samenwerkt een sterke behoefte hebben aan duidelijkheid over de kwaliteit en kwantiteit van milieu-pv's die het OM wenst te ontvangen. In dit licht wordt geadviseerd om de voorlopige lijst met kernbepalingen op termijn uit te werken en definitief vast te stellen op die onderdelen waarop landelijke uniformiteit is gewenst. Daarnaast dient helder te worden aangegeven op welke onderdelen een regionale invulling mogelijk en wenselijk is. Dit geldt met name ook voor de omgang met flankerend beleid. Het OM dient duidelijk te maken of dit landelijk uniform toegepast dient te worden of dat hierin regionale verschillen mogen voorkomen.

Het advies bevat de term "op termijn" omdat er zowel discussie bestaat over de landelijke gewenste inhoud en er ook qua proces momenteel weinig draagvlak blijkt om de zojuist afgesproken provinciale handhavingsstrategieën op korte termijn weer aan te passen. Overleg met alle betrokken partijen is derhalve van belang evenals het opdoen van praktijkervaringen, waarmee de uitvoerbaarheid en het draagvlak kunnen worden vergroot.

Op basis van een betrouwbare analyse van de werking en effectiviteit van de diverse handhavingsstrategieën, de huidige uitvoeringspraktijk en een adequate omgevingsanalyse kan gekomen worden tot eenduidige definitie van de aard van de zaken die het OM wil ontvangen. Een probleemgerichte benadering wordt daarbij aanbevolen (bijvoorbeeld vuurwerk, grondstromen). Afstemming met de activiteiten in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving blijft daarbij uiteraard van belang.

Niet alleen extern maar ook intern verdient de communicatie daarbij aandacht. Van belang is dat er per parket (bestuur, management, uitvoerders) gericht gecommuniceerd wordt over de concrete wijze waarop het betrokken OM wil dat de betrokken handhavingspartners invulling geven aan de vastgelegde afspraken in de gezamenlijke handhavingsstrategie. Een goede, door het OM actief gestuurde implementatie van de OM Strategie Milieu blijft in de ogen van de onderzoekers te allen tijde een voornaam aandachtspunt.

## **1.14 Sturingskracht van het OM**

In de vorige paragraaf is (op basis van de resultaten beschreven in § 3.4) geconcludeerd dat op dit moment niet wordt voldaan aan een groot aantal randvoorwaarden die de uitvoering van de OM Strategie Milieu mogelijk moeten maken. Een belangrijk deel van deze randvoorwaarden bepaalt de mogelijkheden die het OM heeft om de kwaliteit en kwantiteit van de aangedragen milieu-pv's te beïnvloeden en om het handelen van handhavingsorganisaties vanuit deze opgave te sturen.

Bij de parketten is de capaciteit en deskundigheid voor milieuzaken onvoldoende gewaarborgd waardoor de strategie niet uitgevoerd kan worden.

## **Aanbevelingen**

### *Organisatie en beleid*

Om de aard, inhoud en hoeveelheid processen-verbaal te kunnen beïnvloeden is het van belang dat de organisatorische en beleidsmatige aspecten van de milieutaakuitvoering op adequate wijze binnen het OM worden ingevuld. Dit betekent dat het OM meer zal moeten investeren in alle aspecten van het zogenaamde. 'adequate handhavingsproces', dat momenteel de basis vormt van het landelijke professionaliseringsproces (zie bijlage 7). Dit adequate handhavingsproces is ontwikkeld onder leiding van de LCCM en kent een aantal onderdelen.

Het eerste onderdeel is een omgevings-, probleem- en nalevingsanalyses op basis waarvan het OM beleid kan ontwikkelen. Goede afstemming en communicatie met het bestuur, waar een groot deel van deze informatie beschikbaar komt, is daarbij van belang. Het ontwikkelen van een visie over de omgang met milieu, uitmondend in prioriteiten voor de strafrechtelijke handhaving en een uitvoeringsstrategie vormen belangrijke elementen van de OM Strategie (de tweede stap).

De visie, strategie en de voorgestane tactiek (wijze van uitvoeren) moeten binnen het OM op adequate wijze aansluiten en gecommuniceerd worden. Dit kan worden bewerkstelligd door de parketten bij het formuleren van de landelijke visie en strategie te betrekken zodat ervaringen uit de dagelijkse praktijk kunnen worden meegenomen.

De volgende stap in het proces is de optimalisering van de uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat er op basis van de strategie duidelijke prioriteiten zijn in de milieutaakuitvoering door het OM (op alle niveaus) en dat de organisatorische voorwaarden hiervoor aanwezig zijn (capaciteit, deskundigheid en inbedding). Dit betekent ondermeer dat de organisatie van de milieutaak bij de parketten zowel kwalitatief als kwantitatief een opschaling nodig heeft. Dit kan bijvoorbeeld door de uitbreiding van de HOSA-verbanden, naast de instelling van het FOM voor de (complexere) zaken van de BOD's. Het College van procureurs-generaal heeft hierbij een belangrijke initiërende functie, aangezien het niet aannemelijk is dat een dergelijke opschaling van onderaf gestalte zal krijgen.

Ter verbetering van het beleidsproces is het aan te bevelen dat het OM zorgdraagt voor een uniforme monitoring en rapportage, waarbij binnen de besluitvormingsstructuren ook daadwerkelijke borging en verantwoording plaatsvindt van de gemaakte afspraken. Hierbij kunnen ook de samenwerkingsstructuren op grond van de bestuursovereenkomsten een nuttige rol spelen.

Teneinde de beleidsformulering en –uitvoering bij de parketten te kunnen waarborgen is aandacht voor de plaats van beleidstaken in het totale takenpakket van milieuofficieren van Justitie en parketsecretarissen wenselijk. Dit kan ingevuld worden door een landelijke omschrijving van deze taken en opname hiervan in de formatie. De beleidstaak moet onderdeel worden van het personeelsbeleid (inclusief training en opleiding). Landelijke coördinatie op dit punt is aan te bevelen.

### *Interne coördinatie en doorwerking*

Geadviseerd wordt om de gehele milieuorganisatie van het OM in alle geledingen gericht voor te lichten over de processen, structuren en mechanismen van de handhavings-samenwerking op grond van de bestuursovereenkomsten en de bepalende rol die deze

spelen op de mogelijkheden van het OM tot sturing. Het betreft het gehele proces van probleemanalyse, prioriteitenstelling, strategiebepaling, uitvoering, monitoring, rapportage, verantwoording en evaluatie. Met een helder beeld van de samenwerking kan het OM gericht in processen, structuren of mechanismen insteken teneinde de eigen beleidswensen te kunnen realiseren.

Het OM moet intern voldoende duidelijkheid en consensus bereiken over de positie van milieu. Op basis van heldere doelstellingen die het OM formuleert kan een keuze gemaakt worden op welk moment en met welke partijen samenwerking bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen. Op basis van de doelstellingen kan het OM prioriteiten stellen en de beschikbare capaciteit gericht inzetten.

#### *Integrale handhaving*

De mate waarin handhavingsorganisaties al dan niet verplicht moeten worden de handhaving integraal uit te voeren (milieu, ruimtelijke ordening, water, natuur, veiligheid, etc.) en moeten komen tot een gezamenlijk handhaving op het terrein van de fysieke leefomgeving is een belangrijk discussiepunt binnen het landelijke, bestuurlijke professionaliseringsproces. In dit licht wordt geadviseerd milieu ook binnen de strafrechtelijke handhaving zo veel mogelijk integraal te benaderen. Zowel in de bepaling van het takenpakket van de milieuofficier, als in de organisatie van de overleg- en besluitvormingsstructuur.

Dit betekent dat de DHV-onderzoekers de aanbeveling van sommige respondenten om te komen tot een aparte driehoek voor milieuzaken niet onderschrijven, maar pleiten voor een inbreng van milieu in brede zin in de reguliere driehoeken. Daarbij is het wel van belang dat de positie van milieu voldoende sterk is en wordt gewaarborgd zodat er sprake is van een volwaardige positie van milieu. Van belang is dat er zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij andere zaken (bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening e.d.).

#### *Het OM en zijn omgeving*

Het grootste gedeelte van de hierboven genoemde aanbevelingen voor het verbeteren van de milieutaakuitvoering van het OM geldt ook voor de taakuitvoering van de politie en vormen randvoorwaarden om te kunnen komen tot positieve beïnvloeding van de aard, de inhoud en de hoeveelheid milieu-pv's. Enkele cruciale punten worden hieronder nog nader uitgewerkt.

Gelet op de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende bij de milieuwetshandhaving betrokken partijen zal het OM moeten inspelen op de beleidsontwikkeling van de politie, gericht op het structureel verankeren van de aandacht voor milieu in de totale taakuitvoering van de politie. Verankering in het beleid van de politie is van belang omdat veel milieuovertredingen (en met name de zwaardere) alleen ontdekt kunnen worden door middel van gerichte controles of opsporingsonderzoeken. Dit betekent dat het OM er zorg voor moet dragen zijn beleidsprioriteiten te verankeren in beleidsplannen van de politie, zoals het Beleidsplan Nederlandse politie 2003 –2005. Daarbij is ook een goede voortgangsbewaking en verantwoording van de gemaakte beleidsafspraken van belang.

*Aansturing van de politie*

Eén van de belangrijkste afspraken die beter geborgd zou moeten worden is de inzet van voldoende capaciteit voor de uitvoering van de politiemilieutaak. In dit verband is het mogelijk zinvol om de gelden hiervoor weer te labelen hoewel dit geen voldoende voorwaarde is voor het zekerstellen van de inzet. Een bundeling van de milieu-expertise bij de politie is naar de mening van de onderzoekers een effectievere manier om tot een structurele aanlevering van gekwalificeerde milieu-pv's te komen. Deze aanbeveling wordt zowel bij het OM als bij de politie breed onderschreven. De aanbeveling is reeds verwoord door het College van Procureurs-Generaal bij brief van 12 februari 2002 met oog op vastlegging hiervan in het (nieuwe) Beleidsplan Nederlandse Politie 2003-2005. De aanbeveling is ook opgenomen in de notitie "De toekomst van de politiemilieutaak" d.d. 18 april 2002 van de Raad van Hoofdcommissarissen.

Los van de organisatie van de milieutaak bij de politie wordt aanbevolen om de (prestatie)aansturing van het OM richting de politie te verbeteren. In plaats van landelijke kwantitatieve normen over de hoeveelheid milieu-pv's zou het OM zich in overleg met de betrokken politie veel meer moeten richten op het realiseren van prioriteiten die gezamenlijk zijn vastgesteld naar aanleiding van een probleem- en nalevingsanalyse. Het is wenselijk dat de gestelde doelen daarbij realistisch, meetbaar en afrekenbaar worden geformuleerd, waarbij ook rekening gehouden wordt met het preventieve milieutakenpakket van de politie.

Daarnaast adviseren wij het OM en de politie om meer werk te maken van de coördinatieplicht ten aanzien van BOA's. Een goede wisselwerking tussen BOA's, bestuur, politie en OM is van wezenlijk belang om gezamenlijk tot een goede milieuhandhaving te komen.

*Wisselwerking met het bestuur*

In de wisselwerking met het bestuur wordt het OM aanbevolen om op alle niveaus (bestuur, management en uitvoering) de communicatie te verbeteren. Respondenten achten een goede communicatie met de bestuurlijke handhavingpartners een randvoorwaarde om goed en effectief te kunnen opereren.

De communicatie met het bestuur zou er ook op gericht moeten zijn om eventuele negatieve beeldvorming weg te nemen. Deze is ontstaan door de beperkte en inadequate communicatie rond de OM Strategie Milieu. Daarnaast houden bestuurders het OM soms op afstand omdat zij geen prioriteit willen geven aan strafrechtelijk optreden. De door het bestuur gewenste goede verstandhouding met een bedrijf staat een daadkrachtig (strafrechtelijk) optreden tegen datzelfde bedrijf vaak in de weg. Men moet dan ook erkennen dat er een zekere belangentegenstelling bestaat tussen het bestuur en het OM. Oplossingen zouden gezocht kunnen worden in het inrichten van de samenwerking op beide belangen en het inrichten van en deelnemen aan vaste overlegplatforms. Het OM zou daarin een duidelijke positie in moeten nemen. Dit betekent dat het strafrechtelijk handhavingsspoor herkenbaar naast het bestuurlijke spoor moet kunnen functioneren. Een sturingsmodel, gebaseerd op een onderscheid in leefbaarheidszaken, ordeningszaken en (middel)zware zaken, kan ook gelden voor de wisselwerking met het bestuur.



Belangrijk uitgangspunt bij de verdere samenwerking gaat het in voorbereiding zijnde Wetsontwerp "Handhavingsstructuur" vormen. Hierin worden binnen de milieuhandhaving de verantwoordelijkheden voor de taakuitvoering en de samenwerking opnieuw gerangschikt, met o.a. taakverdelingen tussen Rijk, Provincie en Justitie. Het concretiseren en implementeren van dit wetsontwerp vormt voor het OM een goed handvat om (bijvoorbeeld via handhavingsarrangementen) de wisselwerking met het bestuur te verbeteren.

Het formuleren van duidelijke eigen OM-beleidswensen binnen de samenwerking is een aanbeveling op zich. Het OM is nu te veel volgend op het bestuur. Zoals uit het onderzoek naar voren komt is het OM bij het formuleren van zijn beleid en strategie teveel afhankelijk van informatie van anderen over de omgeving, de milieusituatie en het naleefgedrag.

#### *Voortgangsbewaking en verantwoording*

Geadviseerd wordt om de voortgangsbewaking en afrekeningmechanismen van de handhavingssamenwerking beter te benutten. In het onderzoek is geconstateerd dat de (interne) verantwoording van milieuprestaties van politie en OM vaak onvoldoende is. De afspraken, voortgangsbewaking en verplichte rapportage in het kader van de bestuurs-overeenkomsten kunnen ook worden benut om zorg te dragen voor een goede borging van de strafrechtelijke milieutaak-uitvoering. Als ultimatum remedium kan hierbij desgewenst zelfs gebruik worden gemaakt van inschakeling van een overleg van de Commissaris der Koningin, de Korpschef en de Hoofdofficier van Justitie, die gedrieën eindverantwoordelijk zijn voor realisering van de gemaakte samenwerkingsafspraken.

## NABESCHOUWING

Het onderzoek waarover in dit rapport verslag is gedaan is primair uitgevoerd vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie en de wijze waarop het OM de strafrechtelijke handhaving van milieuzaken kan beïnvloeden (beïnvloedt). Naar de mening van de onderzoekers is de meest opvallende conclusie van het onderzoek dat de sturingskracht van het OM in de opsporing en vervolging van milieudelicten op dit moment zeer gering is. Het OM heeft niet of nauwelijks invloed op de kwaliteit en kwantiteit van de milieuvp's die worden aangedragen. Dit leidt er toe dat de opsporing en strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving tamelijk ongericht verlopen. Het OM is daarmee op dit moment in onvoldoende mate een betrouwbare en stabiele partner in het strafrechtelijk milieuhandhavingstraject. De doelstellingen en ambities van het OM op zowel centraal als parketsniveau zijn zowel binnen het OM zelf als voor de betrokken partners slechts beperkt inzichtelijk. Het handelen van het OM is daarmee onvoldoende gericht waardoor voor partners niet duidelijk is wat van hen wordt verwacht en er geen inzicht is in een gemeenschappelijk belang en de bijdragen van de betrokkenen daaraan. Er is, kortom, geen eenduidige koers in het handelen van het OM waardoor de invloed van het OM op het handavingsproces beperkt is. Niet alleen in relatie tot het in de OM Strategie Milieu voorgenomen beleid, maar ook in het licht van een tweetal relevante, actuele ontwikkelingen is dit ongewenst.

De eerste ontwikkeling die het in onze visie voor het OM noodzakelijk maakt om een duidelijke strategie en lijn in het optreden te hebben is het bestuurlijke traject 'Professionalisering van de milieuhandhaving', dat is gericht op een kwaliteitsverbetering van het proces van milieuhandhaving in brede zin. Dit traject is mede ingegeven door recente incidenten die de overtuiging hebben doen groeien dat er de komende jaren een kwaliteitsverbetering in de handhaving van milieuwetgeving tot stand moet worden gebracht. Bestuurlijke handavingspartners (waar onder IPO, VNG, VROM, UvW, V&W) zijn een landelijk traject ingegaan waarin structureel tot een professionele, samenhangende en geloofwaardige organisatie en uitvoering van de milieuhandhaving moet worden gekomen. Belangrijk onderdeel van dit proces is de ontwikkeling van heldere en meetbare criteria voor de kwaliteit van de handhaving in het algemeen en het handavingsproces en de handavingsorganisatie in het bijzonder. Dit betekent dat de kwaliteit van het bestuurlijke handavingsproces wordt geoptimaliseerd en dat de kwaliteit van de afzonderlijke handavingsinstanties en hun optreden inzichtelijk zal worden gemaakt

Een tweede ontwikkeling die wij in het licht van de strategieontwikkeling door het OM van belang achten is de versterkte roep in de samenleving om (strafrechtelijke) handhaving van de veiligheid en de openbare orde. Vanuit de politiek wordt dit geluid beantwoord door het hoog op de agenda plaatsen van het thema veiligheid. De politiek wordt geacht een belangrijke bijdrage te leveren aan het vergroten van de veiligheid in de samenleving ('meer blauw op straat', 'lik op stuk', 'zero-tolerance'). Voor milieutaken kan dit betekenen dat deze in toenemende mate onder druk komen te staan. Indien het OM geen duidelijke richting geeft aan het optreden van de politie voor wat betreft de

handhaving van de milieuwetgeving zal dit ertoe leiden dat de aandacht uitgaat naar andere zaken die politiek en maatschappelijk meer prioriteit krijgen.

De actuele discussie over de maatschappelijke acceptatie van risicovolle activiteiten (vuurwerk, transport gevaarlijke stoffen e.d.) en professionalisering van de bestuurlijke handhaving van de milieuwetgeving bieden daarentegen ook kansen voor het OM om de positie van de strafrechtelijke milieuwetshandhaving zowel intern als extern te versterken. Wij hebben dan ook de overtuiging dat indien het OM op adequate wijze aansluiting zoekt bij de genoemde ontwikkelingen en een duidelijke strategische visie formuleert en uitdraagt er op effectieve wijze richting kan worden gegeven aan het strafrechtelijke handhavingsproces van de milieuwetgeving.

## **BIJLAGE 1: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE**

- Mevr. mr. M. van den Barg (provincie Zuid-Holland)
- Dhr. mr. G.A. Biezenveld (Expertisecentrum milieubeheer OM)
- Mevr. mr. A.B. Blomberg (Universiteit Utrecht, voorzitter begeleidingscommissie)
- Mevr. drs. A. ten Boom (WODC, projectbegeleider)
- Mevr. mr. E.M. Eijnwachter (ministerie van Justitie)
- Dhr. L. Haalboom (politie Hollands Midden)
- Dhr. mr. R.P.L. van Loon (arrondissementsparket Breda)
- Dhr. H. van de Winkel (VROM-Inspectie)

## BIJLAGE 2: ONDERZOEKSPROTOCOL VOOR DE CASE STUDIE

### Doel en achtergrond

Voor de tweede fase van het onderzoek naar de oorzaken van schommelingen in de milieu pv's en ingeschreven verdachten van milieudelicten bij de parketten, zijn in overleg met de begeleidingscommissie, een viertal cases geselecteerd. De case studies beogen een nadere analyse van de oorzaken en achtergronden van de tijdens de inventarisatie fase gesignaleerde fluctuaties in de aantallen pv's (met name tussen de verschillende politiedistricten/ -regio's en wet- en regelgeving op basis waarvan geformuleerd wordt). In de cases is gezocht naar de factoren die het kwalitatieve en kwantitatieve beeld van de aangedragen milieu pv's kunnen verklaren (in de periode 1999-2001). Daarbij is onderzocht wat de invloed van het OM op deze situatie is geweest en op welke manier de parketten invulling geven aan de kwaliteitseisen uit het Strategiedocument Milieu van het OM.

Dit onderzoeksprotocol geeft, in aansluiting op de gewijzigde onderzoeksopzet uit het memo van 15 februari, de werkwijze en methoden van onderzoek voor de case studies. Door de gevolgde werkwijze en methoden zoveel mogelijk te uniformeren voor de vier geselecteerde cases wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd.

### Geselecteerde cases

Voor de selectie van de cases is, op voordracht van de begeleidingscommissie, een aantal criteria gehanteerd. Belangrijk aspect was de voorwaarde dat de cases zowel uit succesvolle als uit minder succesvolle parketten (d.w.z. dat zij op adequate wijze invulling geven aan de milieutaken) moesten bestaan. Daarnaast is de aan of afwezigheid van een HOSA-verband als selectie criterium gebruikt. De geselecteerde cases gelden als voorbeeld voor de totale populatie parketten (15) die mogelijk in een vervolgonderzoek zullen worden betrokken.

De volgende cases zullen worden onderzocht:

1. HOSA-verband Den Bosch-Breda (als relatief goed functionerend, en omdat hier i.t.t. Maastricht- Roermond ook sprake is van goede bestuurlijke samenwerking)
2. HOSA-verband Arnhem-Zutphen (als relatief minder goed functionerend, dit omdat de gang van zaken in Zwolle-Almelo in de onderzochte periode sterk is beïnvloed door de gebeurtenissen in Enschede)
3. Rotterdam (als relatief minder goed functionerend parket, waar tegelijkertijd wel veel relevante milieuzaken zijn te verwachten)
4. Groningen (als voorbeeld van een goed functionerend parket in een provincie met een eigen problematiek)

## Aanpak per case

Per casus is een inventariserende en een analyserende fase onderscheiden. De volgende onderzoeksvragen zijn daarbij gehanteerd:

### *Inventarisatie:*

- Welk aantal en type milieu pv's is in de periode 1999-2001 bij het parket binnengekomen? (kwalitatief en kwantitatief beeld)

### *Analyse*

- Welke factoren kunnen dit beeld (en fluctuaties) verklaren?
- Welke invloed heeft het OM gehad op het aantal en type pv's?
- In welke mate is het handelen van het OM in lijn met het Strategiedocument milieu? (m.n. voor 2000 en 2001)
- Op welke wijze heeft het OM getracht het handelen van het parket te beïnvloeden?
- In welke mate en op welke manier geeft het parket invulling aan de kwaliteitseisen uit het Strategiedocument milieu van het OM?
- Hoe kan (of kon) het OM dit kwalitatieve en kwantitatieve beeld beïnvloeden?

## Methode van onderzoek

In beide onderdelen van het onderzoek van de cases is gebruik gemaakt van secundaire analyse (van onderzoeksrapporten, dossier, jaarverslagen, etc.) en interviews. Voor de interviews zijn via de zogenoemde 'sneeuwbalmethode' de meest betrokken actoren benaderd (circa 6 interviews per case). De selectie van respondenten was deels afhankelijk van de betreffende case maar moest wel enige overeenkomsten vertonen. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de cases is het van belang dat per case met een aantal soortgelijke actoren wordt gesproken. Dit betekent dat in elk geval wordt gesproken met een vertegenwoordiger van het OM, opstellers van pv's (politie, boa's) en handavingscoördinatoren (regionaal en/of provinciaal).

Voor de interviews is een interviewgide opgesteld met een aantal aandachtspunten die in alle interviews in alle cases aan de orde zijn geweest. Dit om de betrouwbaarheid van de gegevens te waarborgen en daarmee de vergelijkbaarheid tussen de cases.

### BIJLAGE 3: BEGRIPPENLIJST

BNP:	Beleidsplan Nederlandse Politie
BOA:	Buitengewoon Opsporings Ambtenaar
BOD:	Bijzondere Opsporings Dienst
CIP:	Coördinatie en Informatiepunt Milieuwetshandhaving
Eerste lijn:	Arrondissementsparketten
Flankerend beleid:	Bestuursondersteunende brief aan de overtreder waarin de OvJ stelt dat hij zal optreden als de overtreder de afspraken met het bestuur niet nakomt.
FOM:	Functioneel Openbaar Ministerie; de totale OM-organisatie die zich bezighoudt met milieu, hiertoe behoren alle niveaus (landelijk en lokaal) en zowel de arrondissementsparketten als de ressortsparketten.
HOSA:	Horizontale Samenwerking (samenwerking tussen arrondissementsparketten met betrekking tot de uitvoering van de milieutaak).
Kwaliteit:	De kwalitatieve aspecten van de milieu-pv's betreffen in dit onderzoek de inhoud en de aard van de processen-verbaal. Het gaat daarbij om de zwaarte of de complexiteit van de zaak waarvoor pv is opgemaakt.
LBCM:	Landelijk Bureau Coördinatie Milieu
LBOM:	Landelijk Bureau OM
LCCM:	Landelijke Coördinatie Commissie Milieu
LEC:	Landelijk Expertise Centrum
NPA:	Nederlandse Politie Academie
Omgevingsanalyse:	een periodieke verkenning van de milieuhandhavingsproblematiek
SEPH:	Servicepunt Handhaving
Sturing:	Alle activiteiten (in dit rapport) van het OM gericht op het beïnvloeden van de kwaliteit en kwantiteit van de milieu-pv's die het OM ontvangt.

Tweede lijn:      Ressortsparketten



## **BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE BRONNEN**

### **Geïnterviewde personen**

- Dhr. W. van Asselt, Gemeente Apeldoorn + SEPH-coördinator, 16-4-2002
- Mw. J. de Boer, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Rotterdam, 11-4-2002
- Dhr. M. de Bruijn, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Den Bosch-Breda, 12-4-2002
- Dhr. H. de Bruin, milieucoördinator politieregio Gelderland Midden, 16-4-2002
- Dhr. W. Coopmans, BOA, Regionaal Milieubedrijf Cuijk, 7-6-2002
- Dhr. H. van Dijk, BOA, provincie Zuid-Holland, 19-4-2002
- Dhr. Frank, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Groningen, 25-4-2002
- Dhr. G. Janssen, parketsecretaris Milieu arrondissement Arnhem-Zutphen, 26-4-2002
- Dhr. Kaldenway, parketsecretaris Milieu arrondissement Groningen, 4-4-2002
- Dhr. J. Kievit, milieucoördinator politieregio Rotterdam-Rijnmond, 8-4-2002
- Dhr. H. van der Lee, handhavingscoördinator provincie Gelderland, 4-4-2002
- Dhr. E. Numan, juridisch beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland, 19-4-2002
- Dhr. J.W. Rijke, handhavingscoördinator provincie Zuid-Holland, 19-4-2002
- Dhr. E. Smid, handhavingscoördinator provincie Groningen, 11-4-2002
- Dhr. C. Smit, BOA, DCMR, 8-4-2002
- Dhr. A. Teunissen, provinciale handhavingscoördinator Noord-Brabant, 12-4-2002
- Dhr. M. van Velzen, milieucoördinator politieregio Groningen, 11-4-2002
- Dhr. B. de Vries, milieucoördinator politieregio Brabant-Noord, 8-4-2002

### **De bevindingen van het onderzoek zijn op 17-06-2002 doorgesproken met een klankbordgroep, bestaande uit de volgende personen:**

- Dhr. G. Jansen, parketsecretaris Milieu arrondissement Arnhem-Zutphen
- Dhr. F. Vader, parketsecretaris Milieu arrondissement Middelburg
- Dhr. J. Tadema, parketsecretaris Milieu arrondissement Zwolle/Almelo
- Mw. W. Speller, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie
- Dhr. H. Valkis, milieucoördinator Politieregio Brabant Zuidoost
- Dhr. A. de Wit, LSOP
- Dhr. B. Kaspers, secretariaat LCCM, Ministerie van VROM
- Dhr. H. van Cruchten, handhavingscoördinator provincie Limburg

### **De bevindingen van het onderzoek en met name ook de aanbevelingen zijn op 26-6-2002 doorgesproken met een klankbordgroep, bestaande uit de volgende personen:**

- Mw. H. Wijbrandts, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Utrecht
- Mw. M. Fröberg, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Arnhem/Zutphen
- Mw. I. Meissen, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Den Haag
- Mw. A. Tubbing, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Zwolle/Almelo

- Dhr. L. Boogert, Milieuofficier van Justitie, arrondissement Amsterdam
- Dhr. F. Vader, parketsecretaris Milieu, arrondissement Middelburg

### **Geschreven bronnen**

- ‘De toekomst van de politiemilieutaak’, vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen, 18 april 2002
- Model handhavingsarrangementen OM en provincie, juli 2001
- Concept handhavingsarrangement VROM-OM, januari 2002
- ‘Naar een betere handhaving van de milieuregelgeving: van HOSA naar FOM’, notitie van het Milieuplatform en de taskforce milieu, 26 oktober 2001
- Politie en milieuhandhaving, NPA onderzoeksgroep, 17 juli 2001
- Strategiedocument Milieu, vastgesteld door het college van PG's, 8 juni 1999
- Lik-op-stuk in de milieuwethandhaving, B&A Groep, 23 maart 2000
- Sepotgedrag in milieuzaken, B&A Groep, 10 december 1999
- Nog diverse aanvullingen PM

**BIJLAGE 5: CIJFERS**

**Milieudelicten**

afkorting	omschrijving	1999	2000-1999		2001-2000		
			2000	verschil%	2001aug	2001tot	verschil%
ABMBH	Asbestbesluit milieubeheer	8	9	12,5	4	6	-33,3
ADNR	Reglement voor het vervoer v.gevaarlijke stoffen over d.Rijn	1		-100,0	1	2	
AVB	Asbest verwijderingsbesluit		1		14	21	2000,0
BABBMBH	Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer	26	21	-19,2	8	12	-42,9
BAVMSW	Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet	104	114	9,6	53	80	-30,3
BBBMBH	Besluit brood- of banketbakkerijen milieubeheer	3		-100,0		0	
BBBOWB	Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming	1	11	1000,0	17	26	131,8
BBBRBS	Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen	2	3	50,0	2	3	0,0
BBHBMB	Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer				6	9	
BCWMBH	Besluit chemische wasserijen milieubeheer	1	1	0,0		0	-100,0
BDAMBH	Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer	16	15	-6,3	17	26	70,0
BDMBH	Besluit detailhandel milieubeheer	1		-100,0		0	
BESMBH	Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer	1		-100,0		0	
BESMBHA	Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A	2	2	0,0		0	-100,0
BGDM	Besluit gebruik dierlijke meststoffen	2		-100,0		0	
BGDM98	Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998	465	310	-33,3	207	311	0,2
BGM	Besluit geluidproductie motorvoertuigen	1		-100,0		0	
BHBBMBH	Besluit houtbewerkende bedrijven milieubeheer	11	13	18,2		0	-100,0
BHBMBH	Besluit horecabedrijven milieubeheer	15	1	-93,3		0	-100,0
BHMMBH	Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer				1	2	

**DHV Milieu en Infrastructuur BV**

BHSRIMB	Besluit horeca, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeh.	278	308	10,8	239	359	16,4
BIAO	Besluit inzameling afgewerkte olie	2		-100,0		0	
BIMM	Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer		2		26	39	1850,0
BISOA95	Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten 1995	42	43	2,4	51	77	77,9
BKCAL	Besluit kca-logo	2	1	-50,0		0	-100,0
BKGOOM	Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen	4	13	225,0	6	9	-30,8
BKPWMS98	Besluit kwikhoudende producten Wms 1998		1		2	3	200,0
BLPGMBH	Besluit LPG-tankstations milieubeheer	2	9	350,0	6	9	0,0
BLVNIMB	Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer	1		-100,0		0	
BLVTBM	Besluit luchtvaartuigtoepassingen bestrijdingsmiddelen	6	1	-83,3		0	-100,0
BMB	Bestrijdingsmiddelenbesluit	53	50	-5,7	33	50	-1,0
BMBMBH	Besluit mestbassins milieubeheer	54	5	-90,7	33	50	890,0
BMRVHMBH	Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer	32	29	-9,4	25	38	29,3
BMW62	Bestrijdingsmiddelenwet 1962	704	404	-42,6	284	426	5,4
BOGMBH	Besluit opslag goederen milieubeheer	10	6	-40,0		0	-100,0
BOOM	Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen	2		-100,0		0	
BOOT	Besluit opslaan in ondergrondse tanks	14	3	-78,6	2	3	0,0
BOOT98	Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998	56	49	-12,5	39	59	19,4
BOPMBH	Besluit opslag propaan milieubeheer	3	4	33,3	7	11	162,5
BOSWET	Boswet	67	99	47,8	50	75	-24,2
BOTM	Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer				17	26	
BOVMBH	Besluit opslag vuurwerk milieubeheer	67	104	55,2	70	105	1,0
BPAKCWMGS	Besluit PAK-houdende coatings Wet Milieugevaarlijke stoffen	4		-100,0		0	
BPBMBH	Besluit propaan in de bouw milieubeheer	2		-100,0	1	2	
BSAS	Besluit stortverbod afvalstoffen	3		-100,0	1	2	
BSMBH	Besluit slagerijen milieubeheer	2		-100,0		0	
BTBBTMBH	Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer	15	8	-46,7	17	26	218,8
BTMBH	Besluit tankstations milieubeheer	48	131	172,9	173	260	98,1
BVGS	Besluit vervoer gevaarlijke stoffen		1			0	-100,0
BVVBEBM	Besluit vakkennis- en vakbekwaamheidseisen bestrijdingsmidde	57	59	3,5	20	30	-49,2

**DHV Milieu en Infrastructuur BV**

BVWEBG	Besluit verwijdering wit- en bruingoed	2	6	200,0	4	6	0,0
BWKMBH	Besluit woon- en kantoorgebouwen milieubeheer	1		-100,0		0	
BWVMBH	Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer		1		2	3	200,0
CBWMS	Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen	25	2	-92,0		0	-100,0
CBWMS99	Cadmiumbesluit Wms 1999	5	23	360,0	24	36	56,5
DESB96	Destructiebesluit 1996	3	3	0,0		0	-100,0
DESW	Destructiewet	131	154	17,6	131	197	27,6
EVOA	Verord.(EEG) nr.259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betre	55	53	-3,6	20	30	-43,4
GW	Grondwaterwet	9	6	-33,3	15	23	275,0
KEW	Kernenergiewet	8	5	-37,5	5	8	50,0
LBBB	Lozingenbesluit bodembescherming	11	18	63,6	5	8	-58,3
LBOTV	Lozingenbesluit open teelt en veehouderij		12		35	53	337,5
LBWVOBP	Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering	2	1	-50,0	2	3	200,0
LBWVOGTB	Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw	36	54	50,0	45	68	25,0
LBWVOVO	Lozingenbesluit WVO vaste objecten		3		1	2	-50,0
MSW	Meststoffenwet	20	28	40,0	26	39	39,3
NABW	Natuurbeschermingswet	192	99	-48,4	57	86	-13,6
NRVAMGS	Nadere regels verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen				1	2	
ONTW	Ontgrondingenwet	40	28	-30,0	20	30	7,1
REEHD	Regeling eisen eigenaar of houder van destructiemateriaal		3		14	21	600,0
REEHHRM	Regeling eisen eig. of hdr. v.hoog- en laag-risico-materiaal	3		-100,0		0	
RLDVK97	Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties 1997	58	136	134,5	109	164	20,2
RNEV	Regeling nadere eisen aan vuurwerk	1	5	400,0	1	2	-70,0
RVGSL88	Regeling vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht 1988	5	1	-80,0	12	18	1700,0
UBWVO	Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid WVO	1	1	0,0	1	2	50,0
VOB94	Vogelbesluit 1994	5	10	100,0	6	9	-10,0
VOW36	Vogelwet 1936	393	270	-31,3	72	108	-60,0
VWBWMGS	Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen	1525	1587	4,1	648	972	-38,8
WBB	Wet bodembescherming	780	709	-9,1	489	734	3,5
WBUDP	Wet bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten	1543	1167	-24,4	998	1497	28,3

**DHV Milieu en Infrastructuur BV**

WLV	Wet inzake de luchtverontreiniging	5		-100,0	1	2		
WMBH	Wet milieubeheer	6348	5993	-5,6	3917	5876	-2,0	
WMGS	Wet milieugevaarlijke stoffen	113	138	22,1	128	192	39,1	
WVO	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	1193	1090	-8,6	716	1074	-1,5	
WVDS	Wet voorkoming verontreiniging door schepen	11	10	-9,1	4	6	-40,0	
		<b>totaal</b>	<b>14714</b>	<b>13447</b>	<b>-8,6</b>	<b>8941</b>	<b>13412</b>	<b>-0,3</b>

## **BIJLAGE 6: CHECKLIST BENODIGDE RANDVOORWAARDEN OM STRATEGIE MILIEU**

Om te kunnen bezien in hoeverre elk parket in staat en bereid is om de juiste zaken binnen te halen en deze op een goede wijze af te doen, is een checklist ontwikkeld in de vorm van een overzicht van ten minste benodigde randvoorwaarden bij het (milieu-)OM, de politie en het bestuur. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het OM geen zeggenschap heeft over de door het bestuur te realiseren randvoorwaarden.

### **Bij het OM**

1. Het milieubeleid is onderdeel van het parketbeleid. De parketleiding rekent het tot zijn verantwoordelijkheid dat bij het parket de juiste milieuzaken binnenkomen en dat deze op een goede wijze worden afgedaan. Het legt hierover verantwoording af in het kader van de planning- en controlecyclus.
2. De houding van het milieu-OM is pro-actief en probleemgericht.
3. De parketten in de eerste en tweede lijn zijn zo georganiseerd dat:
  - a. de milieusector naar buiten toe goed herkenbaar is,
  - b. de continuïteit gewaarborgd is, nieuwe mensen goed worden ingewerkt en begeleid,
  - c. er bij de milieusector steeds voldoende specialistische kennis en vaardigheden aanwezig zijn (al dan niet in samenwerking met andere parketten) en tevens voldoende affiniteit met milieu bestaat,
  - d. er steeds voldoende informatie aanwezig is, dan wel gegenereerd kan worden m.b.t. de uitvoering van de OM milieutaak ten behoeve van de eigen organisatie (eerste en tweede lijn en het Parket-Generaal) en de externe partners.
4. De parketten zetten jaarlijks zoveel capaciteit in dat het mogelijk is om aan de overeengekomen milieuhandhavingsactiviteiten uitvoering te geven, doch tenminste de indertijd op basis van het NMP toegekende milieuformatie.
5. Binnen de eerste lijnsparketten is sprake van een goede afstemming tussen de werkzaamheden van de milieusector en die van de functionarissen die zijn belast met het medebeheer over de politie.
6. Er is sprake van een gestructureerd (kwaliteits-)overleg tussen de eerste en de tweede lijn. De tweede lijn is zodoende op de hoogte van relevante beleidsmatige ontwikkelingen en denkt in die ontwikkelingen mee.
7. Binnen het (milieu-)OM bestaat een adequate informatievoorzieningsstructuur zowel op landelijk, als regionaal en lokaal niveau, zodat de kennis van iedere medewerker op het gebied van wetgeving, handhavingsproblemen en strategie steeds op voldoende niveau is.
8. De milieuofficier kan namens het eigen parket –binnen de door de parketleiding aan te geven grenzen- afspraken maken met bestuurlijk bevoegde gezagsinstanties over de uitvoering van de OM-milieutaak. Zowel de eerste als de tweede lijn achten zich aan deze afspraken gebonden. Afwijkingen worden gemotiveerd.
9. Het OM is in staat de politie-milieutaak adequaat aan te sturen.
10. Het OM is in staat effectief met externe partners, met name het bestuur, te overleggen. Het OM is voor die partners een betrouwbare partner en maakt geen afspraken die niet waargemaakt kunnen worden.

11. Het OM is bereid tot een structurele samenwerking met het bestuur en stelt bestuurlijk bevoegde gezagsorganen in staat hun bestuurlijke taken en bevoegdheden uit te oefenen.
12. Het OM denk probleemgericht, niet taakgericht. Het wil –samen met het bestuur- op flexibele wijze zoeken naar effectieve oplossingen voor handhavingsproblemen. Het treft hiertoe handhavingsarrangementen met het bestuur en voert deze uit. Afwijkingen van gemaakte afspraken worden aan het bestuur gemotiveerd medegedeeld.

### **Bij de politie**

1. De milieutaak van het korps is zo georganiseerd dat alle handhavingsproblemen binnen de regio –ongeacht hun schaal of complexiteit- voldoende in kaart kunnen worden gebracht en adequaat kunnen worden aangepakt. Hiertoe worden zodanige voorzieningen getroffen dat:
  - a. binnen de basispolitiezorg 24 uur per dag oog-, oor- en neusfunctie kan worden vervuld en op gemelde/geconstateerde milieu-overtredingen binnen redelijke termijn een adequate (eerste) reactie wordt gegeven.
  - b. binnen de basispolitiezorg de eenvoudige, kleinschalige milieu-overtredingen zelfstandig en behoorlijk kunnen worden en daadwerkelijk worden afgehandeld.
  - c. de informatievergaring over en de aanpak van niet-eenvoudige of niet-kleinschalige overtredingen (zowel inrichtinggebonden als niet-inrichtinggebonden) is opgedragen aan organisatieonderdelen die (kunnen) werken op een voldoende groot schaal (bijv. interdistrictelijk) en permanent beschikken over:
    - de nodige specialistische kennis en vaardigheden
    - voldoende capaciteit (zie randvoorwaarde 2)
    - goede externe contacten (met OM, bestuur, BOD's, milieuorganisaties)
    - voldoende continuïteit
    - affiniteit met milieu
    - de nodige kennis en vaardigheden met betrekking tot het verrichten van grote onderzoeken en het uitvoeren van informatieprojecten.
  - d. de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van de politie-milieutaak helder zijn toebedeeld.
2. Het korps zet jaarlijks voor de uitvoering van de milieutaak zoveel personele en materiele middelen in als overeenkomt met de bijzondere maatstaf 'milieu' binnen de algemene bijdrage van de minister van BZK, vermeerderd met een eigen financiële inspanning, welke afhankelijk is van de regionale milieuhandhavingsproblematiek.
3. Een lid van het managementteam van het korps (met affiniteit voor milieu) treedt op als milieuportefeuillehouder; hij kan binnen het beleidskader –namens de korpschef- intern en extern afspraken maken over de uitvoering van de politiemilieutaken en –al dan niet door tussenkomst van de korpschef- lijnfunctionarissen aanspreken op de nakoming ervan. Ook op de verschillende lagere leidinggevende niveaus in de organisatie kunnen functionarissen zijn aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op een adequate uitoefening van de politiemilieutaak. Zij kunnen op hun leidinggevend niveau lijnfunctionarissen aanspreken op de nakoming van afspraken.
4. Een adviesorgaan/begeleidingscommissie, bestaande uit de milieuofficier, vertegenwoordigers van de districtelijke driehoeken en één of meer



politiefunctionarissen, is belast met de toetsing van de voortgang van de uitvoering van de politiemilieutaak en advisering hieromtrent aan het regionaal college, districtelijke driehoeken en de korpsleiding.

5. Het korps beschikt over een goed stelsel van planning en control en van gegevensregistratie; de beleids- en activiteitenplanning zijn –voor zover het de milieutaak betreft- zoveel mogelijk outputgericht, overeenkomstig het AEF-model. De door het bestuurlijk handhavingsoverleg vastgestelde prioriteiten en milieuprogramma zijn hierbij richtinggevend.
6. De juridische kwaliteit van het opsporingstraject, rechercheproces, processen-verbaal en de andere rapportages zijn gewaarborgd.
7. Het korps is in staat tot een adequate informatievoorziening, zowel bij open als gesloten bronnen (vergaring, ver-/bewerking, beheer). Het is in staat informatie met andere korpsen uit te wisselen
8. Het korps is in staat daadwerkelijk invulling te geven aan zijn toezichtsfunctie ten opzichte van de BOD's en BOA's

### **Bij het bestuur**

1. De bestuurlijk bevoegde gezagsorganen in een regio verbinden zich tot een eenduidige wijze van uitvoering van hun handhavingstaken en –bevoegdheden op basis van een gemeenschappelijke kijk op de rol van de bestuurlijke handhaving (zingeving, oogmerken/doelen, interventiestrategie).
2. De reactie van het bestuurlijk bevoegd gezag op een overtreding voldoet in elk geval aan de eisen van proportionaliteit, effectiviteit, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid.
3. Gedeputeerde Staten zien toe op de uitoefening van de handhavingstaken en bevoegdheden van de bestuurlijk bevoegde gezagsorganen en nemen (zo nodig) actie. Het OM kan Gedeputeerde Staten vragen om actie te nemen.
4. Het bestuur kent de oogmerken van het gebruik van de milieuhandhavingsbevoegdheid door het Om en respecteert deze.
5. Het bestuur is bereid tot een structurele samenwerking met het OM en de politie (ook bij opsporingsonderzoeken) en stelt hen in staat hun strafrechtelijke taken en bevoegdheden uit te oefenen.
6. Het bestuur denkt probleemgericht, niet taakgericht. Het wil, samen met het OM, op flexibele wijze zoeken naar effectieve oplossingen voor handhavingsproblemen. Het treft hiertoe handhavingsarrangementen met het OM en voert deze uit. Afwijkingen van de gemaakte afspraken worden aan het OM gemotiveerd medegedeeld.
7. Het bestuur informeert het OM en de politie tijdig en volledig over milieuovertredingen, die voldoen aan de criteria die het OM vooraf heeft aangegeven.
8. Gedeputeerde Staten, die belast zijn met de zorg voor een goede werking van het provinciale en regionale handhavingsstructuur, dragen er in dat kader zorg voor dat met een zekere regelmaat in een regio door het bestuur en het OM prioriteiten worden gesteld, gebaseerd op een adequate verkenning en waardering van de milieuhandhavingsproblemen, en dat een verbindend (toetsbaar) handhavingsprogramma wordt vastgesteld. Het handhavingsprogramma vormt de basis van de toewijzing van politiecapaciteit door de regionale of districtelijke driehoeken.

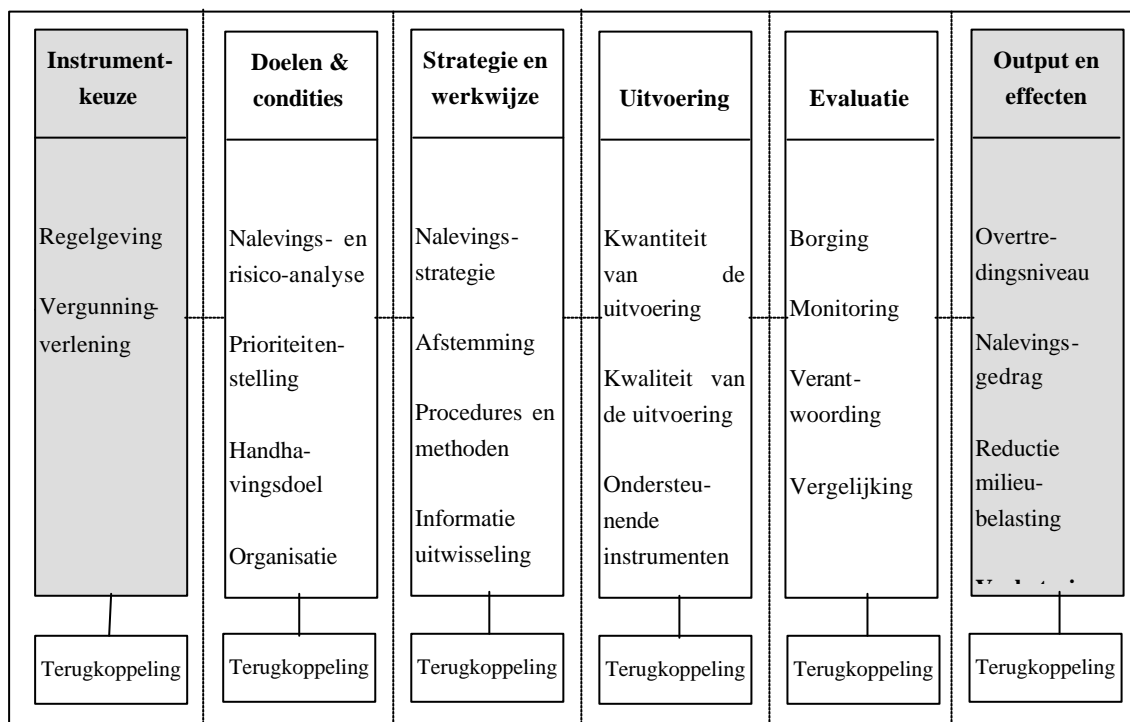
9. De milieuportefeuillehouder van het bestuurlijk bevoegd gezag kan namens zijn organisatie met o.a. het OM afspraken maken over de uitvoering van de milieuhandhavingstaak. Binnen de bestuurlijke instanties wordt gezorgd voor een adequate interne afstemming; dit geldt in het bijzonder voor de Colleges van B&W (als bestuurlijk bevoegd gezag) en de burgemeesters (als lid van het regionaal college en de districtelijke/regionale driehoek).

**BIJLAGE 7: ADEQUAAT HANDHAVINGSPROCES LCCM**

Het adequate handhavingproces is beschreven door de LCCM. Dit model gaat er in essentie vanuit dat het niet mogelijk is om een éénduidig adequaat handhavingniveau te definiëren, maar dat het wel mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen. Adequate handhaving volgens deze procesbenadering houdt dan in:

*Een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd én zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen, teneinde gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden.*

Het adequate handhavingproces ziet er schematisch als volgt uit:



Beschrijving van het adequate handhavingsproces op hoofdlijnen:

Normstelling en instrumentkeuze (wet- en regelgeving en vergunningen) vormen het vertrekpunt voor het handhavingsproces, maar maken hiervan geen onderdeel uit.

Procesblok 1: *Doelen en condities.*

Om een goed handhavingsbeleid mogelijk te maken moet de handhavingsorganisatie inzicht hebben in het beheersgebied, de diverse te controleren bedrijven en overige objecten, de doelgroepen en de regelgeving die op de onderscheiden doelgroepen van toepassing is. Op basis van nalevings- en risicoanalyses en landelijk aangegeven gezamenlijke aandachtspunten voor de handhaving, stelt de handhavingsorganisatie vervolgens handhavingsprioriteiten vast. Bij het vaststellen van de handhavingsprioriteit houdt men rekening met zowel de milieurelevantie van de activiteiten van de normadressaat als het nalevingsgedrag. Extra aandacht voor de naleving van milieurelevante activiteiten, achterblijvers en notoire overtreders levert daarbij het grootste handhavingsrendement op. De handhavingsorganisatie stelt doelstellingen op voor de naleving, meetbaar en gerelateerd aan een bekende uitgangssituatie. Vervolgens moet de handhavingsorganisatie zodanig worden georganiseerd dat de gestelde doelen kunnen worden bereikt. Hiertoe stelt het bestuur voldoende mensen en middelen beschikbaar.

Procesblok 2: *Strategie en werkwijze.*

Binnen de organisatie moet minimaal een personele scheiding aanwezig zijn tussen vergunningverlening en handhaving. Tussen de vergunningverlener en de handhaver wordt goed gecommuniceerd over de inhoud van de normen in de vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder. Als uitgangspunt van de handhaving geldt een stringente eenduidige lijn in het optreden tegen overtredingen. Dit uitgangspunt houdt in dat de vergunning of de algemene maatregel van bestuur het harde vertrekpunt voor handhaving vormt voor de normadressaat, de vergunningverlener en de handhaver. Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd, wordt niet gediscussieerd over de inhoud van de norm, hiervoor zijn andere (inspraak)momenten geweest. Handhavingsorganisaties leggen hun handhavingsstrategie en werkwijze vast in procedures. Onderwerpen die in zo'n strategie kunnen terugkomen zijn: samenwerking en informatieuitwisseling tussen handhavingspartners, wijze van toezichthouden (toezichtsplan) en de invloed van het gedrag van de overtreder op de toezichtfrequentie. Verder beschrijft de strategie op welke wijze bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen.

Procesblok 3: *Uitvoering.*

De handhavingsstrategie en werkwijze worden in de praktijk gebracht. De handhavingsorganisatie maakt hierbij gebruik van een (op jaarbasis vast te stellen) handhavingsprogramma of toezichtsplan, de nodige hoeveelheid goed opgeleide handhavers en de mogelijkheden die wet- en regelgeving voor de handhaving biedt. De omzetting van de planning in daadwerkelijke praktijk wordt goed bewaakt.

Procesblok 4: *Evaluatie*.

Op basis van verrichte metingen en registraties wordt bekeken of de in het handhavingsbeleid gestelde doelen voor de handhaving daadwerkelijk zijn bereikt en welk effect de handhaving heeft gehad. Ook wordt het gehele handhavingsproces op kwaliteit getoetst. De resultaten worden teruggekoppeld naar beleidsmakers, de vergunningverleners en andere handhavingspartners. Het bestuursorgaan legt verantwoording af over de gepleegde inzet en het bereikte resultaat en schetst de trend en het resultaat in de naleving op de lange termijn. Op basis van de resultaten worden strategie en of werkwijze eventueel bijgesteld. Hiermee wordt de beleidscyclus, het adequate handhavingsproces, gesloten.

Als het goed is, leidt het doorlopen van alle procesblokken van het adequate handhavingsproces tot resultaat in termen van een beter naleefgedrag en tot positieve milieu-effecten, zoals bv. een betere waterkwaliteit. Deze resultaten en effecten zijn wel opgenomen in het schema, maar vormen geen onderdeel van het handhavingsproces.

## COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van Justitie
WODC	
Project	: OM Strategie milieuhandhaving
Dossier	: S2969-71-001
Omvang rapport	: 60 pagina's
Auteur	: Dr. Diana de Jong
Bijdrage	: Dr. J. Smits, Mr. H. Hazenbosch
Projectleider	: Dr. John Smits
Projectmanager	: Dr. John Smits
Datum	: November 2002
Naam/Paraaf	:

---