

## 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 nabeschouwing 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.