

Samenvatting

De beoogde integrale aanpak van de milieuhandhaving in Nederland is gestoeld op twee documenten, de *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het Openbaar Ministerie (OM), en de *Landelijke Strategie Milieuhandhaving* zoals vastgesteld door het (bestuurlijk-ambtelijk) Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). Deze laatste strategie kent behalve een strafrechtelijke ook een bestuursrechtelijke component. Het eerste doel van deze strategie is het versterken van de bestuursrechtelijke sanctionering door individuele bestuursorganen (“handhavingsorganisaties”) van milieuovertredingen, in nauwe samenhang met de strafrechtelijke sanctionering ervan door het OM. Het tweede doel is het versterken van de overeenstemming in het sanctionerend optreden van afzonderlijke bestuursorganen (*level playing field*). Dit rapport heeft de uitvoering en uitvoerbaarheid van de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving als onderwerp.

De basis voor een landelijk uniforme aanpak in de landelijke sanctiestrategie is de systematiek van “kernbepalingen”. Het materiële milieurecht is ingedeeld in kernbepalingen en niet-kernbepalingen. Een kernbepaling is een voorschrift dat de kern vormt van bepaalde regelingen of vergunningen. De kernbepalingen zijn opgesomd in een bijlage bij de *Aanwijzing handhaving milieurecht*. Bij overtreding van een kernbepaling dient in principe stringenter te worden gehandhaafd (namelijk door middel van een bestuurlijke beschikking c.q. een proces-verbaal) dan bij een niet-kernbepaling (in welk geval kan worden volstaan met een waarschuwing met termijnstelling). Daarbij is overigens wel een aantal clausules van toepassing als uitzonderingen op deze hoofdregel.

In het kader van het onderzoek zijn vier *pilots* uitgevoerd, in Noord-Limburg, Amsterdam-Amstelland, Friesland en Rijnmond. In totaal werd hierin geparticipeerd door 29 organisaties: gemeenten, intergemeentelijke milieudiensten, provincies, waterschappen, handhavingseenheden van het Functioneel Parket (FP), (regionale milieuteams van) de politie en de VROM-inspectie. Het doel van de pilots was dat alle handhavende instanties die participeerden zo duidelijk mogelijk zouden laten zien hoe zij te werk gaan na constatering van milieuovertredingen. Alle deelnemers zijn aan het begin en aan het eind van de pilot geïnterviewd. Gedurende de pilotperiode (maart-oktober

2007) werden de deelnemers geacht alle overtredingen van kernbepalingen te registreren in een speciaal voor dat doel ontwikkeld meldingen- en registratiesysteem. Daarbij diende een vragenlijst te worden ingevuld die zich richtte op onder meer de kenmerken van de overtreding en de overtreder, de ondernomen handhavingsactiviteiten en de onderlinge samenwerking. Door middel van deze onderzoeksmethoden werden de vijf centrale onderzoeksvragen als volgt beantwoord.

1. In hoeverre wordt bij de milieuhandhaving gewerkt volgens de afgesproken handhavingssystematiek?

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze van handhaven in twee opzichten aanzienlijk verschilt van de landelijke strategie. In de eerste plaats zijn er in alle pilotgebieden regionale strategieën op schrift gesteld met afwijkende keuzen en prioriteiten. In de tweede plaats is de feitelijke handhaving, zoals in de pilots geregistreerd, vaak niet in overeenstemming met de eigen regionale strategie.

De regionale strategieën wijken op drie essentiële punten af van de landelijke sanctiestrategie, namelijk ten aanzien van de lijst van kernbepalingen, ten aanzien van de procedure voor bestuursrechtelijke handhaving en ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving. De lijst met *kernbepalingen* wijkt in drie van de vier pilots af van de landelijke lijst. In twee pilots (Friesland en Amstelland-Meerlanden) is de regionale lijst een sterk ingekorte versie van de landelijke lijst. In de pilot-Rijnmond is de lijst met kernbepalingen juist verder uitgewerkt in de onderliggende regels. Deze regels zijn vervolgens gekwalificeerd als kernbepalingen of andere bepalingen. Alleen in de pilot-Limburg komen de kernbepalingen overeen met de landelijke lijst.

De *bestuursrechtelijke handhaving* is in drie van de vier regionale strategieën (Friesland, Amstelland-Meerlanden en Noord-Limburg) zo geregeld dat bij constatering van een overtreding van een kernbepaling volstaan wordt met een schriftelijke waarschuwing met termijnstelling. In deze regio's wordt wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving überhaupt geen onderscheid gemaakt tussen kernbepalingen en andere bepalingen: bij overtreding volgt altijd een waarschuwing. In de pilot-Rijnmond, waar gewerkt wordt met een verder uitgewerkte lijst met regels, geeft de sanctiestrategie daarentegen wel aan dat overtreding van de (eigen) kernbepalingen steeds bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden.

Aangaande de *strafrechtelijke handhaving* wijken de regionale strategieën af van de landelijke sanctiestrategie omdat de lijst met kernbepalingen aanmerkelijk is ingekort of anders gestructureerd (Friesland, Amstelland-Meerlanden), of doordat de verschillende regionale strategieën verschillende voorwaarden, clausules en prioriteiten hanteren voor de beantwoording van de vraag wanneer bij overtreding van een kernbepaling strafrechtelijke gehandhaafd zou moeten worden (Noord-Limburg). De grondregel echter is gelijk aan die van de landelijke strategie: bij

overtreding van een (regionaal benoemde) kernbepaling moet in principe procesverbaal worden opgemaakt. In de praktijk vindt de strafrechtelijke handhaving niet volgens dit principe plaats. Het daadwerkelijke aantal processen-verbaal gedurende de pilotperiode was binnen elke pilot fors lager dan wat volgens de eigen sanctiestrategieën verwacht had mogen worden.

Uit de interviews en de kwantitatieve gegevens is voorts gebleken dat er in de praktijk geen sprake van is dat elk handhavend optreden in samenspel van bestuur en FP plaatsvindt, zoals de LOM-strategie vereist, integendeel. Er is op zaaksniveau niveau niet of nauwelijks overleg tussen FP en bestuur over de te volgen handhavingstrategie. Periodieke overleggen waarin specifieke handhavingszaken aan de orde komen, zijn schaars.

2. *Welke redenen en oorzaken zijn te onderscheiden indien niet (altijd) volgens de afgesproken systematiek wordt gewerkt?*

We onderscheiden vier aspecten voor een niet-conforme uitvoering van beleid. Bij de afwegingen en keuzen van uitvoerende handhavers is vooreerst van belang wat men *weet* van het te voeren beleid. Is daarover geen kennis dan is beleidsconforme uitvoering nauwelijks waarschijnlijk. In de tweede plaats spelen de eigen doelstellingen en voorkeuren van uitvoerders, het *willen*, een grote rol in de keuzen die men maakt. Voorts kan beleidsafwijkende uitvoering samenhangen met een gebrek aan mogelijkheden om een conforme uitvoering te verwezenlijken: het *kunnen*. En ten slotte is de mate van dwang, het *moeten*, waaronder uitvoerders het beleid verwezenlijken, een belangrijke factor in de afwegingen en keuzen die zij maken. De diverse redenen en overwegingen voor een niet-conforme uitvoering van de landelijke en regionale strategieën zijn samengevat in de volgende tabel.

	Bestuur	FP/RMT
Bestuurlijke sanctionering		
Willen	<ul style="list-style-type: none"> - waarschuwen sorteert voldoende effect - geen bestuurlijk draagvlak - integrale afweging, andere belangen wegen zwaarder - bestuursorganen 'moeten verder' met bedrijf - landelijke strategie 'te rigide' - weinig affiniteit met strafrechtelijke begrippen in strategie 	- landelijke strategie 'te rigide'
Kunnen	- onvoldoende capaciteit en deskundigheid voor conforme uitvoering	- onvoldoende capaciteit en deskundigheid voor conforme uitvoering
Weten	<ul style="list-style-type: none"> - landelijke strategie niet bekend - begrippen niet gedefinieerd; interpretatie onbekend 	
Moeten	<ul style="list-style-type: none"> - 'street level bureaucrats' worden niet gecorrigeerd - afzonderlijke gemeenten zijn niet aan strategie gebonden 	

	Bestuur	FP/RMT
Kernbepalingen		
Willen	- niet overtreden bepaling maar ernst en omstandigheden zijn bepalend bij afweging - landelijke strategie 'te rigide' - er worden eigen prioriteiten gesteld	- niet overtreden bepaling maar ernst en omstandigheden zijn bepalend bij afweging - landelijke strategie 'te rigide' - er worden eigen prioriteiten gesteld
Kunnen	- lijst met kernbepalingen te lang en daardoor "onwerkbaar" - onvoldoende capaciteit voor conforme uitvoering	- lijst met kernbepalingen te lang en daardoor "onwerkbaar" - onvoldoende capaciteit voor conforme uitvoering
Weten	-	-
Moeten	- afzonderlijke gemeenten zijn niet aan strategie gebonden	
Samenwerking		
Willen	- cultuurverschil - andere belangen dan strafrecht - "geven eigen bevolking niet aan"	
Kunnen	- gebrek aan capaciteit, prioriteit en deskundigheid	- gebrek aan capaciteit, prioriteit en deskundigheid bij (lokale) politie - onvoldoende informatieverschaffing van bestuur (die 'willen')
Weten	- handhavingspartners kennen elkaar niet	- handhavingspartners kennen elkaar niet
Moeten	-	-

Uit de tabel valt af te lezen dat de keuze om de afgesproken sanctiestrategie al dan niet na te volgen, te herleiden is tot een complex van factoren. Weliswaar zijn niet alle factoren steeds bij elke handhavende organisatie aanwezig, maar doorgaans is voor de keuze om van de strategie af te wijken wel een combinatie van verschillende oorzaken en redenen aan te wijzen.

3. Welke in de Landelijke strategie milieuhandhaving als zodanig aangeduide kernbepalingen van het milieurecht zijn in de praktijk niet of slechts beperkt uitvoerbaar bij de handhaving?

Het probleem waarmee men in de praktijk worstelt, is niet zozeer dat bepaalde kernbepalingen uit de landelijke sanctiestrategie niet hanteerbaar zouden zijn. De *omvang* en het *onderscheidend vermogen* van de lijst met kernbepalingen wordt als een probleem ervaren, niet zozeer de *inhoud* van de afzonderlijke bepalingen.

4. Had het effect van de milieuhandhaving dat in de pilotgebieden is bereikt naar de mening van de betrokken partijen ook via een andere, minder ingrijpende weg bereikt kunnen worden?

De gesprekspartners zijn over het algemeen van mening dat de regionale strategieën doelmatiger strategieën zijn dan de landelijke sanctiestrategie. Doelmatigheid kan in dit verband worden omschreven als het effect van de handhaving gerelateerd aan de handhavingsinspanningen. Het beoogde effect van bestuurlijke handhaving is, zo blijkt uit de interviews, vooral dat de overtreding wordt hersteld en het naleefgedrag van overtreders wordt bevorderd. Naar het oordeel van de bestuurlijke handhavers volstaat daartoe in de meeste gevallen een

waarschuwingbrief met termijnstelling, hetgeen in de regionale strategieën van de pilots in principe de aangewezen methode is. Volgens de landelijke sanctiestrategie is echter in veel gevallen een bestuurlijke handhavingsbeschikking in de vorm van een vooraankondiging bestuursdwang/dwangsom de aangewezen, en daarmee de veronderstelde meest doelmatige en effectieve werkwijze.

5. In hoeverre achten de betrokken partijen de uitwisseling van gegevens en informatie passend voor een adequate uitvoering van de milieutaak?

De uitwisseling van gegevens en informatie tussen de verschillende partijen geschiedde tijdens de pilot in hoofdzaak op twee manieren: via het speciaal voor het onderzoek ontwikkelde meldingen- en registratiesysteem en door middel van het in afschrift sturen van handhavingsbrieven van bestuursorganen aan FP/RMT. Wat betreft nut en noodzaak van het meldingen- en registratiesysteem lopen de meningen uiteen. Los van de vragenlijsten die gebruikt zijn voor dit onderzoek, had het ook voor de pilotdeelnemers informatieve betekenis. Zo kreeg FP/RMT een melding wanneer een zaak door een bestuursorgaan werd geregistreerd. Er waren bestuursorganen en strafrechtelijke respondenten die het systeem alleen maar lastig vonden omdat het tijd kostte. Met name binnen de Limburgse pilot bestond enthousiasme voor het systeem. Dat wordt echter niet breed gedragen binnen alle pilots.

Uit de analyses kan worden geconcludeerd dat *noch* de landelijke handhavingsstrategie van het LOM *noch* de regionale pendanten ervan ingezonken zijn in het sanctiebeleid van de Nederlandse milieuhandhavers. Hoewel er een aanzienlijke spreiding is in de mate waarin bestuurlijke handhavers en het FP de landelijke strategie als model hanteren, is in elk geval duidelijk dat er bij de handhavingsorganisaties op milieuterrein grote afwijkingen te vinden zijn ten aanzien van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctionering, de toepassing van de lijst met kernbepalingen en de onderlinge samenhang tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstrajecten. Deze afwijkingen kunnen slechts in zeer beperkte mate verklaard worden uit regionale en lokale verschillen ten aanzien van de milieuproblematiek.

Dit zijn ernstige gebreken. Er zijn gegronde redenen om te betwijfelen of de gestelde doelen überhaupt realiseerbaar zijn met de gekozen middelen, dat wil zeggen door middel van de LOM-strategie en alles wat daarmee samenhangt. De LOM-strategie is niet toereikend vanwege drie onderling samenhangende complicaties betreffende de aanpak en de structuur van regulering en handhaving.

Analyse en oplossingsrichtingen

De ervaringen in de vier bestudeerde casus leren dat de ambities en doelen van de *Landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving* niet zijn te verwezenlijken zolang niet alle partijen een (kwalitatief en kwantitatief) toereikende capaciteit kunnen inzetten, zolang ze afwijkende afwegingen maken hoe gehandhaafd zou moeten

worden en zolang de toepassing van de landelijke strategie geheel afhankelijk is van vrijwilligheid. Uniforme systematische en weloverwogen handhaving met behulp van een rijk geschakeerd arsenaal aan interventiemiddelen en met inzet van kwantitatief en kwalitatief toereikende menskracht verdraagt zich niet met een structuur gebaseerd op vrijwillige samenwerking tussen vijfhonderd autonome handhavende instanties.

De vraag is nu hoe men met dit gegeven verder zou kunnen werken. Een essentiële keuze daarbij is wat voorrang moet hebben: een toereikend beheer van het milieu met een daarbij passende handhavingsorganisatie, of de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat met lokale autonomie als uitgangspunt. De LOM-strategie is gebaseerd op het laatste: het beheer van het milieu is voor het overgrote deel opgedragen aan lokale en regionale overheden. Om de vereiste samenhang, uniformiteit en rechtsgelijkheid in de handhaving te bewerkstelligen zijn hulpconstructies (de LOM-strategie) in het leven geroepen. Deze hulpconstructies blijken niet aan hun doel te beantwoorden.

Gegeven deze ervaring zijn verschillende mogelijke reacties denkbaar. We schetsen vier oplossingsrichtingen, die variëren in de mate waarin de huidige staatsrechtelijke structuur dan wel het milieubeheer centraal staan en (daarmee) in de mate van ingrijpendheid.

1: de bestaande praktijk in stand laten

Deze optie veronderstelt dat men de pretentie verlaat dat het mogelijk is vijfhonderd handhavingsorganisaties op de ene lijn van de LOM-strategie te brengen en als een adequaat toeleveringssysteem van strafzaken voor het Functioneel Parket te laten functioneren. In plaats daarvan aanvaardt men de huidige praktijk als basisstramien. De handhaving geschiedt aan de hand van lokaal of regionaal vastgestelde beleidskaders, afgeleid van en geïnspireerd door een landelijk model als de LOM strategie. Bestuurlijke sanctionering is vooral reparatoir. De strafrechtelijke sanctionering van (kleinschalige) delicten blijft uitzonderlijk. Samenwerking vindt plaats op basis van vrijwillige associatie.

2: versterking van de coördinatievoorzieningen

Deze optie voorziet er in dat de samenwerking tussen de vijfhonderd handhavende instanties nog veel meer centraal komt te staan. De pilots bieden aanknopingspunten voor deze versterking. De aanpak die in de pilots gedurende een relatief korte periode is uitgeprobeerd, wordt dan verder uitgewerkt en uitgebouwd. Deze en dergelijke voorzieningen zouden er aan kunnen bijdragen dat de landelijke sanctiestrategie meer gemeengoed wordt en dat de verwezenlijking van de ambities met betrekking tot een gedeeld handhavingsmodel dichterbij komt.

3: vereenvoudiging kernbepalingen, beperkte samenwerking

Het derde alternatief is het tegenovergestelde van het tweede: geen intensivering maar extensivering van de samenwerking. Juist omdat een systeem voor

afstemming en samenwerking tussen autonome instanties steeds kwetsbaar zal blijven, wordt de beoogde samenwerking geminimaliseerd. In deze optie staat taakverdeling centraal. De handhaving inzake kleinschalige delicten, zowel inrichtingsgebonden als in het vrije veld, wordt geheel overgelaten aan het lokale en het regionale bestuur. Handhaving bij complexe inrichtingen en ketenhandhaving worden opgedragen aan een of meer gespecialiseerde handhavingsorganisaties. De LOM-strategie is nog uitsluitend bedoeld als voorbeeld-model.

Optie 4: de regionale handhavingsorganisatie

Het alternatief dat een adequaat beheer van het milieu als uitgangspunt neemt, richt zich op regionalisering van de handhaving. De handhavende instanties bundelen hun krachten in regionale handhavingsdiensten. De integrale aanpak op de werkvloer is daarmee verzekerd. De van oudsher bevoegde bestuursorganen blijven bevoegd maar mandateren zoveel mogelijk van de bevoegdheidsuitoefening aan de regionale dienst. Hierdoor staat een integrale afweging van belangen weliswaar niet meer zo nadrukkelijk op de voorgrond, maar blijft wel nog steeds mogelijk.